



RASIONALISASI PUTUSAN DKPP SEBAGAI OBJEK PENGUJIAN DI PTUN

Andriansyah¹, Muthia'ah Maizaroh²

¹Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

²Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

E-mail Korespondensi: rahmanandriansyah5@gmail.com

Abstract

This article was written to provide an understanding of the position the DKPP Decision in the constitutional system in Indonesia as one of the state administrative institutions that enforces oversight of the general election code ethics. Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum is basically not an institution that has a judicial function to make a verdict. So that the decision is final, it creates an obligation to be followed up by the relevant institution. In practice, many problems arise regarding the DKPP Decision, this is evidenced by the existence of a lawsuit to the Administrative Court related to the enforcement of the DKPP Decision. However, if you look at the competence of the Administrative Court which can only adjudicate State Administrative Decision that are final or have a direct impact on the object of the decision, it becomes a matter of debate to be able to test the DKPP Decision. To answer these questions, the authors conducted an analysis using the statutory approach as the main approach and the supporting approaches were conceptual approach, micro comparative approach and analytical approach. The results of the author's analysis show how important the DKPP Decision is to be the object of dispute in the State Administrative Court in order to expand and clarify the State Administrative Court competence in order to obtain access to justice in the justice system in Indonesia.

Keywords: DKPP Decision; State Administrative Decision; State Administrative Court

Abstrak

Artikel ini ditulis untuk memberikan pemahaman tentang kedudukan dari Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sebagai salah satu lembaga tata usaha negara yang menegakan pengawasan kode etik pemilihan umum. Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum pada dasarnya bukanlah merupakan lembaga yang memiliki fungsi peradilan untuk melakukan vonis. Sehingga putusannya bersifat final menimbulkan kewajiban untuk ditindaklanjuti oleh lembaga terkait. pada praktiknya banyak permasalahan yang timbul terkait putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum ini hal ini dibuktikan dengan adanya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan keberlakuan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Namun jika melihat kompetensi dari Pengadilan Tata Usaha Negara yang hanya dapat mengadili Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat final atau menimbulkan dampak langsung pada objek putusan menjadi perdebatan untuk dapat menguji putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Guna menjawab pertanyaan tersebut penyusun melakukan analisis menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) sebagai pendekatan utama dan Pendekatan penunjang adalah konseptual (conceptual approach), komparatif mikro (micro comparative approach) dan analisis (analytical approach). Hasil dari analisis penulis menunjukkan betapa pentingnya putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk dijadikan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka memperluas dan memperjelas kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka memperoleh akses to justice dalam sistem peradilan di Indonesia.

Kata-Kata Kunci: Putusan DKPP; Keputusan Tata Usaha Negara; Peradilan Tata Usaha Negara

1. PENDAHULUAN

Perkara yang melibatkan Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU), Evi Novida Ginting Manik merupakan segelintir preseden buruk dalam memenuhi rasa keadilan masyarakat. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta Nomor 82/G/2020 menjadi *obscuur libel* karena tidak memiliki kekuatan eksekutorial terhadap putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Meski Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34/P. Tahun 2020 dicabut, namun tidak berarti dapat mengembalikan secara utuh hak dari Evi Novita Ginting. Poin 4 Putusan PTUN yang mewajibkan rehabilitasi menjadi norma hukum yang bernilai semantik, sebab putusan DKPP masih berlaku. Alasan kuat DKPP untuk tetap memberlakukan putusannya terlihat dalam surat balasan dengan Nomor 046/K.DKPP/SET-04/V/2020 atas Surat Panggilan PTUN yang menyatakan “*Putusan DKPP tidak dapat dijadikan objek perkara di Pengadilan Hukum Administrasi Negara, karena Peradilan Etik tidak termasuk kompetensi peradilan umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga putusan DKPP tidak dapat dikoreksi oleh peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.*” Ini membuktikan pandangan Satjipto Rahardjo *het recht hinkt achter de mens* (hukum berjalan tertatih-tatih di belakang manusia).¹

Tertatih-tatihnya hukum dalam mewujudkan keadilan bukan merupakan perkara yang tabuh. Misalnya Putusan DKPP Nomor: 305/DKPP-PKE-III/2014 yang sampai pada tingkat kasasi Mahkamah Agung (MA). Kekuasaan kehakiman tertinggi tersebut menegaskan bahwa mengenai pencabutan dan rehabilitasi hanya dapat dilakukan oleh DKPP selaku yang mengeluarkan keputusan.² Ketika hal tersebut hanya dapat dilakukan DKPP, maka seyogyanya harusnya ada daya paksa sehingga putusan DKPP ini dapat diubah. Sebab di sisi lain, MA mengakui adanya kekeliruan dalam putusan tersebut. Namun paradigma yang ada saat ini tidak memberikan ruang koreksi terhadap putusan DKPP. Keadaan ini tentunya menghalangi masyarakat tidak hanya untuk menemukan keadilan (*access to justice*) namun juga menyalahi peran pengadilan untuk menegakan hukum dalam artian *rule of law*.

Semangat lahirnya DKPP sejatinya tidak dapat dipisahkan dengan semangat mewujudkan Pemilu yang bersih. Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945, tanggung jawab penyelenggaraan pemilihan umum berada di suatu komisi penyelenggara pemilihan umum, yang sekarang oleh undang-undang dibagi menjadi terbagi ke dalam 2 organ negara, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedua lembaga ini sekarang ditambah lagi dengan satu institusi baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang juga bersifat independen sebagai lembaga ketiga yang mengawasi kode etik bagi KPU maupun Bawaslu. Namun, DKPP tidaklah terlibat dalam urusan teknis penyelenggaraan pemilu. DKPP hanya berurusan dengan etika penyelenggara pemilu sebagai pribadi-pribadi yang harus tunduk kepada ketentuan kode etik penyelenggara pemilu.³

Kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 11/PUU-VIII/210 tentang Pengujian Undang-

¹ Satipdjo Raharjo, “Reformasi Menuju Hukum Progresif”, *UNISIA* 5, no. 3 (2016): 238-241.

² Praise Junta W.S. Siregar, “Ambivalensi Penegakan Kode Etik dan Upaya Hukum terhadap Putusan Kode Etik,” *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 1, no. 1 (2021): 8-36.

³ Maharani Nurdin, “Eksistensi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Penegakan Etika Penyelenggara Pemilu. *Universitas Singaperbangsa Karawang* 5, no. 2 (2019): 1-17. <https://doi.org/10.34005/veritas.v5i2.483>



Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945 menyatakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU No. 2 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggara pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, 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 penyelenggara pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas. Dengan adanya putusan tersebut, maka menimbulkan konsekuensi DKPP mempunyai kedudukan yang sejajar dengan KPU dan Bawaslu, sehingga baik KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 E Ayat (5).⁴

Tugas pokok DKPP adalah menerima pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan menetapkan putusan. Tugas Pokok lain ialah selain menerima pengaduan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik juga menyampaikan keputusan kepada pihak-pihak yang terkait untuk ditindaklanjuti.⁵ berdasarkan amanat Pasal 111 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum diberi tugas dan wewenang menerima pengaduan yang diajukan oleh Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, dan/atau Pemilih. DKPP berwenang memanggil pengadu/teradu, saksi, dan/pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk meminta dokumen, dan alat bukti lain yang berhubungan dengan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP juga diberikan wewenang untuk memberikan teguran tertulis, pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap kepada penyelenggara pemilu yang dalam kajian dan analisis terdapat fakta yang kuat bahwa anggota penyelenggara pemilu tersebut terbukti melanggar kode etik penyelenggara pemilu.

DKPP mempunyai wewenang dalam memutuskan apakah pengaduan atau laporan bias diproses atau tidak. Apabila diproses maka sesuai ketentuan mekanisme para pengadu dan teradu tetap diberitahu. Begitu juga sebaliknya apabila tidak diproses dengan alasan tidak cukup bukti dan kurang memenuhi unsur pelanggaran (*dismissal*).⁶ Untuk menindaklanjuti hal aduan tersebut maka DKPP akan melakukan sidang pleno, kemudian keputusan akan disampaikan kepada Presiden, KPU dan Bawaslu untuk di tindak lanjuti. Presiden dan KPU wajib menindaklanjuti dengan memberikan keputusan deklaratif dan Bawaslu berperan untuk untuk mengawasi keputusan Presiden dan KPU tersebut.

Hadirnya DKPP sebagai lembaga yang menegakkan kode etik tersebut merupakan bagian dari lembaga negara bantu yang lazimnya disebut sebagai *quasi judicial*. Peranan DKPP dianggap sentral untuk menegakkan kode etik, bahkan telah membawa kepada indoktrinasi kebangsaan yang kuat oleh berbagai kalangan bahwa DKPP adalah bentuk peradilan etik. Oleh karena DKPP merupakan peradilan etik, maka sifat putusnya adalah bersifat final dan mengikat, serta terhindar dari intervensi peradilan lain yang

⁴ Saleh, dkk. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 8.

⁵ *Ibid.*, 58

⁶ Jimly Asshidiqie, "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Mengawasi Kehormatan Pemilu", dalam pidato yang disampaikan pada kegiatan sosialisasi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia dengan jajaran Provinsi Aceh, LSM, Ormas, OKP, Parpol, Media Massa, dan akademisi di Aula Kantor Gubernur Aceh tertanggal 22 Juni 2013.



menangani perkara hukum. Konsepsi demikian akan membentuk poros ketiga dalam kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun, untuk memvalidasi hal tersebut maka harus dilihat dengan nalar hukum sebagai aktualisasi bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh sebab itu penting mengetahui *original intent* dibentuknya DKPP. Selain *original intent* DKPP, maka keberadaan PTUN yang erat kaitannya dengan adanya gugatan putusan DKPP menjadi rumusan selanjutnya yang penting juga untuk diuraikan. Khususnya kedudukannya untuk mewujudkan *access to justice* masyarakat. Pada akhirnya, pertanyaan terakhir yang harus dijawab mengenai rasionalisasi sehingga putusan DKPP dapat digugat ke PTUN dengan menarik benang merah dari jawaban rumusan masalah sebelumnya.

2. METODE

Artikel ini menggunakan penelitian normatif yuridis dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) sebagai pendekatan utama. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis konstitusionalitas DKPP sebagai penyelenggara negara sekaligus legitimasi putusannya yang dikaitkan dengan konstitusionalitas PTUN dan kompetensi absolutnya. Pendekatan penunjang adalah konseptual (*conceptual approach*), komparatif mikro (*micro comparative approach*) dan analisis (*analytical approach*). Ketiga pendekatan tersebut digunakan untuk menunjukkan model ideal dalam penyelesaian perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, baik dilihat dari segi konsep, penegakan kode etik di lembaga lain, dan nilai konstitusionalnya dari suatu peraturan perundang-undangan.

3. PEMBAHASAN

3.1 *Original Intent* DKPP Tidak Sebagai Peradilan Etik

Sebelumnya telah diuraikan bahwa DKPP merupakan bagian dari penyelenggara pemilihan umum yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 Pasal 23E ayat (5) “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.*” Pada pasal tersebut tidak menunjuk suatu lembaga yang dimaksud adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) melainkan lebih kepada sifat atau kriteria suatu lembaga dikatakan sebagai penyelenggara pemilihan umum. Undang-Undang sebagai penjabaran lanjutan UUD telah menegaskan ketentuan dalam UUD NRI 1945 tersebut. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah menegaskan pada ketentuan umumnya bahwa DKPP merupakan satu kesatuan dengan KPU dan Bawaslu untuk menyelenggarakan pemilihan umum.⁷ Hal ini dapat pula dilihat pada pertimbangan hukum MK pada Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menegaskan DKPP merupakan satu kesatuan penyelenggara pemilihan umum. Kedudukannya tersebut ekuivalen dengan kriteria yang dimaksudkan oleh UUD NRI 1945. DKPP sebagai penyelenggara yang bersifat tetap dapat dilihat secara tegas dalam Pasal 155 ayat (1).

⁷ Pasal 1 angka 7 berbunyi “*Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat*”

Sifat nasionalnya dapat disimpulkan dengan adanya peranan untuk menyusun dan menetapkan kode etik bagi KPU dan Bawaslu mulai dari pusat hingga ke daerah.⁸ Selain itu dengan melakukan penegakan kode etik kepada penyelenggara pemilihan umum yakni KPU dan Bawaslu, telah menunjukkan bahwa DKPP bersifat nasional. Adapun kemandirian DKPP secara implisit termuat dalam Pasal 159 ayat (3) huruf a yang menegaskan bahwa salah satu kewajiban DKPP menjaga keadilan, kemandirian, imparisialitas, dan transparansi.

Secara *historical background* DKPP awalnya merupakan bagian dari KPU yang disebut DK-KPU dengan tugas menegakkan kode etik KPU. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁹ Pada UU tersebut menguraikan bahwa sebelumnya DK-KPU bersifat sementara (*ad hoc*). Lebih detail mengenai perbedaan DK-KPU dengan DKPP diuraikan sebagai berikut.

Tabel 1. Perbandingan DK-KPU dan DKPP

Indikator	DK-KPU	DKPP
Sifat Kelembagaan	<i>ad hoc</i>	tetap
Landasan Hukum	Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003	Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017
Sifat Keputusan	Rekomendasi	Final dan mengikat
Peranan	Memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU	<ul style="list-style-type: none"> ● Menyusun, dan menetapkan kode etik KPU dan Bawaslu yang mengikutsertakan KPU dan/atau Bawaslu. ● Memeriksa dan memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU dan/atau Bawaslu
Keanggotaan	3 orang yang dipilih dari dan oleh anggota KPU	7 orang dengan rincian sebagai berikut: <ul style="list-style-type: none"> ● 1 orang <i>ex officio</i> dari KPU. ● 1 orang <i>ex officio</i> dari Bawaslu. ● 5 orang dari anggota masyarakat dengan rincian 2 orang

⁸ Pasal 157

⁹ Pasal 22 ayat (1) Untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*.



		diusulkan dari presiden dan 3 orang diusulkan oleh DPR.
--	--	---

Pada tabel tersebut, yang menjadi esensial terbentuknya stigma bahwa DKPP merupakan peradilan etik, adalah adanya putusan yang sifatnya final dan mengikat. Hal ini jika dibandingkan dengan badan kehormatan yang ada di DPR maupun MPR memang sifat putusannya adalah berbentuk rekomendasi. Hal ini pun juga diperkuat dengan keterangan DPR pada Perkara Nomor 31/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menyatakan bahwa *original intent* lahirnya DKPP adalah model *quasi judicial*.¹⁰ Putusan yang bersifat final dan mengikat pun adalah bentuk penjaminan atas kepastian hukum. Namun, untuk menguji kedua variabel tersebut hendaknya dikembalikan kepada sumber validitasnya.¹¹

UD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi telah menjelaskan mengenai ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman hanya meliputi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung seperti peradilan umum, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan peradilan agama.¹² Lembaga-lembaga negara yang demikian adalah lembaga negara utama atau yang dikenal dengan istilah *main state organs*. Lembaga negara ini kewenangannya diberikan langsung secara atributif yang juga disebut kewenangan asli dari organ tersebut. Pengaturan tersebut jelas dan definitif menggambarkan bahwa tidak ada satupun klausul yang memberikan peristilah adanya konsep peradilan etik. Oleh sebab itu, anggapan bahwa DKPP sebagai peradilan etik adalah bentuk penyimpangan terhadap supremasi hukum dan supremasi konstitusi yang dilekatkan bersama kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Hal ini juga diperkuat dengan adanya Putusan MK Nomor 115/PHPU-D-XI/2013 yang pada pertimbangan hukum menyatakan bahwa DKPP merupakan organ tata usaha negara yang bukan merupakan lembaga peradilan. Adapun peristilahan berikutnya yang perlu diluruskan adalah DKPP sebagai *quasi judicial*.

Dewasa ini berkembang lembaga-lembaga independen yang sifatnya adalah derivasi terhadap *main state organ*. Istilah lembaga independen tersebut dikenal dengan *state auxiliary organs*. Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga tersebut berfungsi sebagai lembaga negara penunjang untuk membantu lembaga negara utama. Lebih lanjut, *state auxiliary organs* adalah lembaga negara yang menjalankan fungsi campuran dari fungsi-

¹⁰ Keterangan DPR RI angka 2 huruf h (halaman 52 Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013)

¹¹ Validitas norma merupakan gagasan dari Hans Kelsen yang merupakan indikator untuk menyatakan keabsahan suatu norma yang dipandang sebagai suatu bagian dari sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah pengklasifikasian norma yang dilandaskan atas asas hukum yang lebih rendah senantiasa mengacu kepada hukum yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*), hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generali*), dan hukum yang baru mengesampingkan hukum yang ada sebelumnya (*lex posterior derogat legi priori*). Inilah yang kemudian melahirkan penjenjangan norma yang diusung oleh Hans Kelsen dengan dua muridnya yakni Adolf Merk dan Hans Nawiasky.

¹² UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (2)



fungsi cabang kekuasaan negara seperti kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹³ Lembaga yang sifatnya sebagai penunjang inilah yang kemudian melahirkan istilah *quasi-public* ataupun *quasi judicial*.

Hadirnya bentuk lembaga campuran ini rentang mengalami kekaburan makna. Sebab sulit mencari padanan kata yang tepat untuk menggambarkan bentuk konkret dari istilah tersebut. Bahkan tidak jarang orang kemudian terjebak dengan peristilahan tersebut untuk mengarahkan bahwa lembaga penunjang ini adalah bentuk kekhususan dari lembaga negara utama. Hal inilah yang terjadi pada pembentukan DKPP. Mekanisme penyelesaian perkara yang menyerupai peradilan, menggiring anggapan bahwa DKPP mempunyai peranan mutlak sama dengan peradilan yang tidak dapat diganggu gugat. Hal ini dapat dilihat dari surat tanggapan DKPP Nomor 046/K.DKPP/SET-04/V/2020 pada perkara Nomor 82/G/2020. Kemudian dipertegas dengan keterangan DPR yang juga secara implisit menyatakan demikian.

Dalam rangka meluruskan hal tersebut, penulis ingin menegaskan peristilahan *quasi judicial*. Sebab tidak satupun peraturan perundang-undangan yang mengenal peristilahan tersebut. Dalam kekuasaan kehakiman yang dikenal adalah adanya peradilan khusus yang diatur secara konstitusional pada Pasal 24 ayat (3).¹⁴ Peradilan khusus ini kemudian diatur secara *expressive verbis* dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁵ Pada UU tersebut telah diatur secara limitatif bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Bahkan dalam UU tersebut ditegaskan secara definitif bahwa yang dimaksud pengadilan khusus adalah pengadilan anak, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.¹⁶ Oleh sebab itu, seharusnya ditarik keluar dari definisi *quasi peradilan* yang mengaburkan *original intent*-nya. Justru harusnya DKPP disandingkan dengan semisal Badan Kehormatan DPR, Majelis Kehormatan di Mahkamah Konstitusi, ataupun Komisi Yudisial untuk melindungi keluhuran hakim Mahkamah Agung. Hal ini telah sejalan dengan kedudukannya sebagai bagian dari penyelenggara pemilihan umum dan tafsir MK mengenai putusan final dan mengikat dalam arti keputusan yang harus ditindaklanjuti oleh presiden, KPU ataupun Bawaslu.

3.2 Peranan PTUN dalam Mewujudkan *Acces to Justice*

¹³ Eki Furqon, "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3 no. 1 (2020): 77-85.

¹⁴ Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

¹⁵ Pasal 1 angka 8 berbunyi "Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang."

¹⁶ Penjelasan Pasal 27



Dari segi politik hukum, maka Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan perwujudan dari kehendak politik pembentuk Undang-Undang untuk memperbaiki administrasi pemerintahan yang carut marut akibat tidak adanya pedoman untuk menjalankan pemerintahan. Bagi jajaran Peradilan Tata Usaha Negara, lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bisa dijadikan sebagai landasan untuk melakukan jihad judicial, sedangkan dari segi *justitia belen* (peziarah keadilan), *access to justice* diharapkan akan lebih terbuka.¹⁷ Hal yang lebih hakiki dari dibukanya *access to justice* sesungguhnya adalah karena hal tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia yang sudah dituangkan di dalam UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Menurut Maftuh Effendi kompetensi absolut PTUN sangat sempit itu merupakan salah satu penyebab kegagalan penyelesaian sengketa TUN, karena banyak sengketa TUN lain yang tidak dapat dijangkau oleh PTUN, sehingga secara langsung telah mempersempit akses keadilan (*access to justice*) yang ditawarkan kepada masyarakat. Dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan serta memperluas *access to justice*, maka Hakim sebagai figur sentral penegakan hukum dan keadilan di pengadilan. Bagi pencari keadilan, sepanjang ada *access to justice* di lingkungan Peradilan lain, hal tersebut bukan merupakan sebuah masalah. *Access to justice* sebagaimana disebut di atas, baru sekedar *access to justice* yang didasarkan pada materi, sedangkan di dalam praktek ada hambatan terhadap *access to justice* yang didasarkan pada permasalahan secara formil misalnya apakah PTUN berwenang untuk mengadili keputusan TUN tersebut. PTUN juga tidak memiliki prestasi apapun agar diperluas kewenangannya. Persoalannya adalah karena adanya “ruang hampa” yang tidak dapat disentuh oleh Peradilan Tata Usaha Negara begitu pula oleh lingkungan peradilan lainnya. terkadang pula karena kewenangan PTUN yang dianggap terbatas ini terdapat putusannya yang tidak ditindak lanjuti oleh lembaga negara terkait.

Pada Tahun 2015, terdapat beberapa Putusan DKPP dengan penjatuhan Sanksi Pemberhentian Tetap dari jabatan sebagai ketua dan/atau anggota KPU yang kemudian telah ditindaklanjuti oleh KPU, digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), bahkan ada yang sampai ke tingkat Kasasi di Mahkamah Agung (MA). Putusan PTUN bahkan Putusan MA dimaksud tidak ditindaklanjuti oleh KPU karena menurut KPU putusan pengadilan tersebut bersifat non-executable (tidak dapat dilakukan eksekusi). Pengajuan gugatan ke PTUN terhadap Surat Keputusan KPU mengenai pemberhentian tetap dari jabatan sebagai ketua dan/atau anggota, juga pernah dilakukan pada tahun 2020, dimana gugatan tersebut juga dikabulkan oleh PTUN. Namun, putusan tersebut ditindaklanjuti oleh Presiden dengan menerbitkan Surat Keputusan yang mengembalikan kembali posisi Anggota KPU yang sebelumnya telah diberhentikan dengan putusan DKPP.¹⁸ Kendati keputusan presiden tersebut telah dicabut namun keputusan DKPP yang mendasari keputusan presiden itu masih tetap eksis sehingga dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh anggota KPU itu masih berlaku yang tentu mempengaruhi nama baik dari anggota KPU tersebut. Berdasarkan uraian fakta yang telah dipaparkan tersebut maka

¹⁷ Tri Cahya Indra Permana, “Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dari Segi *Acces To Justice* (The Administrative Court after Government Administration Acts in Terms of Access of Justice)”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015):419-442.

¹⁸ Praise Junta W.S. Siregar, *Loc. Cit.*



untuk mendapatkan *access to justice* sejatinya putusan DKPP yang menjadi dasar bagi keputusan yang diterbitkan oleh Presiden, Bawaslu, dan KPU kiranya dapat diuji ke PTUN.

3.3 Rasionalisasi Putusan DKPP sebagai Objek di PTUN

Sebelumnya telah dibahas bahwa DKPP bukanlah merupakan peradilan etik baik secara falsafah *original intent* hingga landasan yuridisnya. Paradigma yang harus diluruskan selanjutnya adalah produk hukumnya berupa putusan dengan sifat final dan mengikat yang dianggap sebagai wujud vonis serupa pengadilan. Inilah yang juga membuat banyak orang kemudian terperangkap dengan kata putusan itu lalu menafsirkan secara logis dan konsekuen bahwa DKPP adalah badan peradilan.

Penting untuk diketengahkan bahwa pada prinsipnya peristilahan atau suatu kata harus dilekatkan pada rangkaiannya. Hal ini disebut prinsip *noscitur a sociis* dalam *contextualism* yang digagas oleh Ian McLeod dalam bukunya *Legal Method*.¹⁹ Putusan DKPP yang sifat final dan mengikat diatur dan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 458 ayat (13). Dimana pada ayat berikutnya dijelaskan bahwa “*Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP.*” Hal ini berarti bahwa putusan tersebut bersifat final dan mengikat bagi penyelenggara pemilu. Hal ini ekuivalen dengan putusan MK yang telah diuraikan sebelumnya. Selanjutnya digunakanlah asas *ejusdem generis* bahwa suatu peristilahan dilekatkan dengan genusnya.²⁰ Adanya keterkaitan dengan putusan DKPP dengan tindak lanjut yang harus dilakukan penyelenggara negara ini identik dengan dikenalnya keputusan yang sifatnya deklaratif dan konstitutif dalam hukum administrasi negara. Inilah pula yang semakin terang dan jelas yang membedakan final dan mengikat dalam hukum administrasi negara dengan final dan mengikat dalam artian putusan hakim. Sebab final dan mengikat hukum administrasi negara dengan terpenuhinya sifat konstitutif sekaligus atau tidak sekaligus dengan sifat deklaratifnya. Sehingga bukan berarti tidak dapat digugat, namun justru menjadi syarat agar keputusan tersebut dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Sedangkan bagi putusan hakim, final dan mengikat itu artinya tidak ada upaya lanjutan yang dapat dilakukan. Hal ini dapat terjadi dalam putusan pengadilan negeri yang tidak dilakukan upaya banding, putusan pengadilan tinggi yang tidak dilakukan upaya kasasi, maupun putusan MA yang tidak dilakukan upaya peninjauan kembali serta putusan MK.

Lebih lanjut mengenai landasan yuridis sehingga putusan DKPP ekuivalen dengan peran dari PTUN, dapat ditinjau dari tiga aspek. *Pertama*, kedudukan DKPP sebagai badan administrasi negara/badan tata usaha negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) Pasal 1 angka 2 telah menjelaskan bahwa “*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.*” Berdasarkan pasal tersebut, jelas bahwa DKPP merupakan salah satu unsur penyelenggaraan pemilihan umum sehingga dapat diklasifikasikan sebagai Badan Tata Usaha Negara. *Kedua*, mengenai tidak termasuknya putusan DKPP sebagai salah satu bagian keputusan yang tidak dapat digugat ke PTUN. Salah satu keputusan yang tidak dapat digugat ke PTUN menurut UU tersebut, adalah keputusan mengenai hasil pemilihan umum.²¹ Sebab hal ini berkaitan dengan kompetensi absolut yang dimiliki oleh MK. *Ketiga*, mengenai perluasan makna beberapa syarat keputusan yang dapat digugat

¹⁹ Philipus M Hadjon, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), 26.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Pasal 2 huruf g.



ke PTUN setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

Berdasarkan UU AP Pasal 87, syarat keputusan yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN adalah penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB, bersifat final dalam arti lebih luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. Semua unsur tersebut termasuk yang ada dalam UU PTUN dapat ditelaah satu per satu untuk memperkuat putusan DKPP sebagai objek gugatan di PTUN. *Pertama*, Putusan DKPP jelas merupakan bagian dari penetapan tertulis sebagaimana dalam putusan tersebut dijelaskan maksud dan tujuan penetapan tertulisnya, serta subjek hukum yang dituju. *Kedua*, sebelumnya telah diuraikan bahwa DKPP sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan sehingga dikategorikan sebagai Badan Tata Usaha Negara. *Ketiga* putusan DKPP bersifat individual, konkret²² sebab hanya merujuk kepada subjek tertentu dan tidak berlaku umum. *Keempat*, bersifat final dalam arti luas, sebab putusan DKPP merupakan bentuk putusan konstitutif. Putusan tersebut telah merubah status hukum sebagaimana pengertian putusan konstitutif yang dimaksud dalam UU AP. Hal ini berkaitan pula dengan Keputusan Presiden ataupun KPU hanya bersifat penegasan atas putusan DKPP (deklaratoir). Secara teoritis hubungan antara keputusan DKPP dengan Keputusan Presiden disebut sebagai keputusan terikat (*ketting vergunning*). Kendatipun putusan DKPP tidak dapat langsung dilaksanakan kepada orang yang dituju. Sebab antara final dan dapat dilaksanakan kini mulai harus dipisahkan sejak lahirnya UU AP. Sifat final diidentikkan dengan keputusan yang sifatnya konstitutif. Sedangkan sifat dapat dilaksanakan diidentikkan dengan sifat deklaratoir keputusan. Hal tersebut kemudian secara logis dan konsekuen berdampak pada syarat *keenam*, yaitu adanya potensi akibat hukum yang ditimbulkan.

Melengkapi urgensitas Putusan DKPP menjadi objek pengujian di PTUN, dapat dilihat dalam teori pertanggungjawaban dan penggunaan kewenangan yang digagas oleh Belinfante. Beliau mengungkapkan bahwa tidak ada seorangpun yang menggunakan kewenangan tanpa disertai dengan pertanggung jawaban atau tanpa ada pengawasan. Oleh karena *ketting vergunning* maka sebenarnya DKPP-lah yang harus bertanggung jawab atas terjadinya perubahan hukum pada seseorang dan keluarnya keputusan presiden. Selain itu secara empiris, nyatanya putusan DKPP pada praktik peradilan di pengadilan tata usaha negara telah dilakukan pengujian, baik secara langsung maupun tidak langsung. Contohnya Putusan PTUN Jayapura Nomor 5/G/2014/PTUN-JPR jo Putusan PTTUN Makassar Nomor 10/B/2015/PT.TUN Mks jis Putusan Kasasi MA Nomor 492 K/TUN/2015. Setelah adanya bentuk afirmasi dari Putusan MK dan praktik peradilan di PTUN maka berlaku prinsip *cursus curiae est lex curiae* (praktik peradilan adalah hukum bagi pengadilan). Prinsip tersebut juga kembali dipertegas dalam pertimbangan hukum pada putusan PTUN yang menyangkut kasus Evi Novida Ginting Manik.

4. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

²² UU PTUN Pasal 1 angka 3



Putusan DKPP merupakan salah satu bentuk keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan objek pengujian di PTUN. Tiga aspek yang menjadi tolak ukur hal tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Original intent* DKPP tidak sebagai peradilan etik. DKPP merupakan badan tata usaha negara yang secara falsafahnya lahir dari bagian KPU yang disebut DK-KPU. Kemudian ditegaskan kedudukan sebagai salah satu bagian dari penyelenggaraan pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Keberadaan DKPP sebagai badan tata usaha dan bukan lembaga peradilan juga dipertegas dengan adanya putusan MK Nomor 115/PHPU-D-XI/2013.
2. Pemenuhan *access to justice* hanya dapat diwujudkan dalam proses peradilan di PTUN apabila kompetensinya tidak dimaknai sempit. Putusan DKPP yang tidak dapat menjadi objek pengujian adalah bagian dari mempersempit *access to justice*. Oleh sebab itu tidak ada hal yang patut dilakukan selain menjadikan Putusan DKPP sebagai objek pengujian di PTUN.
3. Secara yuridis putusan DKPP telah memenuhi unsur untuk dijadikan objek gugatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1989 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dan dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kemudian dielaborasi dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Paling esensial adalah putusan DKPP sebagai putusan konstitutif yang harusnya dapat dipertanggungjawabkan oleh DKPP. Hal ini dipertegas pula dalam praktik di peradilan yang telah menguji putusan DKPP. Pertimbangan hukum putusan PTUN Jakarta pada kasus Evi Novida Ginting juga mengarahkan hal yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadjon, Philipus M. *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009).
- Saleh, dkk. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

Jurnal

- Furqon, Eki “Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3 no. 1 (2020): 77-85.
- Nurdin, Maharani “Eksistensi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Penegakan Etika Penyelenggara Pemilu. *Universitas Singaperbangsa Karawang* 5, no. 2 (2019): 1-17. <https://doi.org/10.34005/veritas.v5i2.483>
- Permana, Tri Cahya Indra “Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dari Segi *Acces To Justice* (The Administrative Court after Government Administration Acts in Terms of Access of Justice)”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015):419-442.
- Raharjo, Satipdjo. “Reformasi Menuju Hukum Progresif”. *UNISIA* 5, no. 3 (2016): 238-241.
- Siregar, Praise Junta W.S. “Ambivalensi Penegakan Kode Etik dan Upaya Hukum terhadap Putusan Kode Etik,” *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 1, no. 1 (2021): 8-36.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Disahkan di Jakarta 29 Desember 1986. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Disahkan di Jakarta 11 Maret 2003. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37.
- Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Disahkan di Jakarta 17 Oktober 2014. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Disahkan di Jakarta. Disahkan di Jakarta 15 Agustus 2016. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.