KEWENANGAN DKPP SEBAGAI LEMBAGA PENGAWASAN ETIK DALAM KONSEP INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES

TESIS

Diajukan untuk memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh

Muchlisin

NIM. F02219028

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
2021

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama :

Muchlisin

NIM

:

F02219028

Program

Magister Hukum Tata Negara (S2)

Institusi

Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sunggung-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 26 Juni 2021 Saya yang menyatakan,

Muchlisin

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Kewenangan DKPP Sebagai Lemaba Pengawasan Etik Dalam Konsep *Independent Regulatory Agencies*" yang ditulis oleh Muchlisin dan disetujui Pada tanggal 23 Juni 2021

Oleh:

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si.

NIP. 197208062014112001

<u>Dr. Priyo Handoko, SS., SH., M. Hum.</u> NIP. 196602122007011049

PENGESAHAN

Tesis berjudul "Kewenangan DKPP Sebagai Lembaga Pengawasan Etik Dalam Konsep Independent Regulatory Agencies" ditulis oleh Muchlisin NIM F02219028 ini telah dipertahankan didepan sidang Tim Penguji Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Kamis tanggal 15 Juli 2021. Hasil Tesis dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program magister dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Tim Penguji:

Dr. Hj. Anis Farida S.Sos, S.H., M.Si

NIP. 197208062014112001

Dr. H. Priyo Handoko SS, S.H., M.Hum

NIP. 196602122007011049

Dr. R. Herlambang Perdana Wiratraman., S.H., M.A.

NIP. 197605082003121003

Dr. H. Moh. Syaeful Bahar, S.Ag, M.Si

NIP. 197803152003121004

M

(Sel retaris Penguji)

Surabaya, 16 September 2021

Direktur

TP. 19600412 1994031001



KEMENTERIAN AGAMA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300 E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	: Muchlisin
NIM	: F02219028
Fakultas/Jurusan	: Pascasarjana /Magister Hukum Tata Negara
E-mail address	: muchlisin.alfarabi@gmail.com
	an ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN
Sunan Ampel Sura	baya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:
□ Sekripsi •	Tesis Desertasi Lain-lain ()
yang berjudul : K	<u>EWENANGAN DKPP SEBAGAI LEMBAGA PENGAWASAN ETIK</u>
	P INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara fulltext untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya 11 Oktober 2021

Penulis

(MUCHLISIN)

Abstrak

Penelitian Tesis ini berjudul "Kewenangan DKPP sebagai Lembaga Pengawasan Etik Dalam Konsep Independent Regulatory Agencies". Persoalan kewenangan serta kedudukan dari DKP menjadi poin pembahasan dalam penelitian Tesis ini. Kewenangan yang dimiliki oleh DKPP menimbulkan polemik terbukti dari beberapa putusan yang dikeluarkan oleh DKPP. Mulai dari putusan yang diluar dari yuridiksi kewenangan DKPP sampai persoalan perpindahan kesekretaiatannya yang dibawah rumpun Eksekutif, yaitu Kemendagri. Melalui Perpres Nomor 67 Tahun 2018 yang secara tegas menyatakan perpindahan DKPP ke Kemendagri. Perpindahan tersebut tidak semestinya terjadi karena Lembaga penyelenggara Pemilu tidak hanya menangani proses pemilihan Legislatif saja tetapi juga Eksekutif. Sehingga dikhawatirkan ketika hal tersebut terjadi akan mengganggu independensi dari DKPP. Kekhawatiran tersebut juga diungkap oleh Perludem dalam menyoal perpindahan DKPP. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Hukum normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya statute approach, case approach, historical approach, serta conseptual approach. Hasil yang didapat dari penelitian Tesis ini menyimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DKPP masih menimbulkan multitafsir sehingga masih terjadi putusan yang dikeluarkan keluar dari yuridiksi kewenangan atau out of authority. Kedudukannya sebagai lembaga Independen dalam persoalan etik juga masih menjadi perrmasalahan karena satu rumpun dengan Eksekutif. Pernyataan tersebut sesuai dalam konsep Independent Regulatory Agencies yang dipakai sebagai anaisis dalam penelitian Tesis ini. Menyatakan bahwa Lembaga independen harus lebih independen dari Lembaga Eksekutif yang berarti tidak ada campur tangan dari pihak lain terutama Eksekutif.

DAFTAR ISI

COVI	ER		i
PERN	IYATA	AN KEASLIAN	ii
PERS	ETUJU	UAN PEMBIMBING	iii
PENG	SESAH	IAN	iv
PERS	SEMBA	AHAN	vi
KATA	A PENO	GANTAR	vii
ABST	RAK .		ix
DAFT	TAR IS	I	X
BAB	I PE	NDAHULUAN	1
	A.	Latar Belakang Masalah	1
	B.	Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah	10
	C.	Rumusan Masalah	11
	D.	Tujuan Penelitian	11
	E.	Kegunaan Penelitian	11
	F.	Kerangka Teoritik	13
	G.	Kajian Pustaka	16
	Н.	Metode Penelitian	19
	I.	Sistematika Pembahasan	20
BAB	II Teo	ori Negara Hukum, Check and Balances, Kewenangan	
	A.	Teori Negara Hukum	22
	B.	Teori Check and Balances	29
	C.	Teori Kewenangan	40
	D.	Teori Independent Regulatory Agencies	47

BAB III I	Kew	enangan DKPP Sebagai Lembaga Etik Penyelenggara Pemilu 50
	A.	Kelembagaan DKPP50
	B.	Kedudukan DKPP Sebagai Lembaga Etik Penyelenggara Pemilu.
		53
	C.	Putusan DKPP Keluar Dari Yuridiksi Kewenangan61
BAB IV	Kon	nsep Regulatory Agencies Dalam Kewenangan DKPP Sebagai
Lembaga	Etil	k Penyelenggara Pemilu76
	A.	Analisis Konsep Regulatory Agencies Dalam Kewenangan DKPP .
BAB V P	ENU	JTUP85
	A.	Kesimpulan 85
DAFTAR	PU	STAKA87

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia mengalami suatu perkembangan kelembagaan Negara, yang dilakukan melalui mekanisme Amandemen Konstitusi. Hal tersebut berawal dari penyusunan format kelembagaan Negara yang kemudian di dorong supaya menyesuaikan dengan aspirasi rakyat serta kebutuhan terhadap perkembangan zaman. Negara Indonesia telah mengalami peristiwa yang dapat dikatakan berlarut-larut terhadap terjadinya otoritarianisme buruk sampai absolutisme. Hal tersebut menyebabkan terjadinya perubahan terhadap model kelembgaan Negara yang sudah disusun secara terpisah serta sejajar. Sehingga pengawasan dapat dilakukan antar Lembaga Negara. Sistem tersebut biasa disebut dengan istilah check and balances. Seiring berkembangnya zaman, memunculkan tuntutan terhadap adanya perbaikan pelayanan, transparansi, serta akuntabilitas terhadap para pihak yang menjadi penyelenggara Negara. Sehingga dapat mendorong terwujudnya Reformasi Institusi Negara Pasca Amandemen.

Selanjutnya, pasca terjadinya Amandemen terjadi pula gejolak kelembagaan yang pada akhirnya muncul Lembaga baru yang telah didesain dengan karakteristik Independen. Lembaga tersebut diantaranya yaitu Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Otoritas Jasa Keuangan, serta beberapa Lembaga lainnya. Terjadinya pembentukan beberapa Lembaga

baru dalam transisi Demokrasi di Indonesia tersebut, sangat lazim jika berdasarkan semakin tingginya tuntutan dari masyarakat sipil. Tuntutan yang dimaksud yaitu tuntutan terhadap struktur ketatanegaraan yang harus mengedepankan konsep-konsep ataupun ide-ide yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia dan Demokrasi.¹

Dalam hal mewujudkan adanya Demokrasi di Indonesia salah satunya yaitu dengan pelaksanaan Pemilu. Hal tersebut Merupakan bentuk dari terwujudnya pelaksanaan kedaulatan rakyat. Selain itu menjadi syarat wajib dalam suatu Negara yang mengedepankan prinsip-prinsip Demokrasi. Pelaksanaan Pemilu yang sebagaimana sudah tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 berkaitan dengan Pemilihan Umum, yaitu sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), seorang Presiden dan wakil Presiden, serta memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilakukan secara langsung dengan mengedepankan prinsip jujur dan adil.²

Paham mengenai Demokrasi serta ajaran kedaulatan Rakyat merupakan sumber dari Pemilu. Kedaulatan rakyat diwujudkan dengan adanya Demokrasi. Sementara itu, Demokrasi diwujudkan dengan adanya Pemilu. Meskipun syarat terwujudnya Demokrasi dengan terselenggaranya Pemilu, namun kenyataanya tidak semua dalam proses pelaksanaan Pemilu dapat terlaksana dengan Demokratis. Maka dari itu dalam hal ini Penulis telah mengutip suatu pendapat

¹ Luh Gede Mega Kharisma dan I Gede Putra Ariana, *Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kertha Negara, Vol. 4, No. 5, Juli 2016, 3.

² Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

dari Robert A Dahl, beliau mengatakan ada beberapa tolak ukur yang harus terpenuhi, supaya Pemilu dapat berlangsung secara Demokratis.

- 1. *Inclusiveness* yang berarti setiap orang dengan kategori dewasa harus turut serta dalam pelaksanaan Pemilu.
- 2. *Equal vote* yang artinya setiap suara memiliki hak serta nilai yang seimbang.
- 3. *Effective participation* dapat diartikan setiap orang mempunyai kebebasan dalam mengekspresikan pilihannya.
- 4. Enlightened understanding yang dapat diartikan kemampuan setiap orang dalam pemahaman yang kuat guna menentukan pilihannya. Adapun yang terakhir yaitu, final control of agenda yang dapat diartikan adanya suatu ruang yang digunakan untuk mengontrol serta mengawasi agar Pemilu dapat dianggap Demokratis.³

Sedangkan dalam persoalan Demokratis atau tidaknya suatu pelaksanaan Pemilu ditentukan oleh kredibilitas ataupun profesionalitas Penyelenggara Pemilu. Terhadap hal tersebut maka, ada tujuh prinsip guna menjamin legitimasi mewujudkan kredibilitas serta profesionalitas penyelenggara Pemilu. Ketujuh prinsip tersebut yang telah dikemukakan oleh *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Adapun diantaranya yaitu, *Independence, Integrity, transparancy, eficiency, professionalism, impartiality, and service mindednes.* ⁴ Ketujuh prinsip yang telah disebutkan merupakan standart Internasional yang

⁴ Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik*, (Jakarta Pusat: 2014).

.

³ Didik Suprianto, Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, (Jakarta: Perludem, 2012), 22.

dapat dijadikan suatu ukuran Demokratis atau tidak terhadap tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilu.

Sedangkan yang menjadi Dasar-dasar suatu pemerintahan dapat dikatakan Demokratis sebenarnya sudah tertuang di dalam Amandemen UUD 1945 dengan perantara Konstitusi. Konstitusi tersebut telah mengamanatkan pelaksanaan Pemilu agar dilakukan secara Demokratis. Pernyataan tersebut sesuai dengan yang tertuang di dalam Pasal 22E ayat ke 1 UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Keberadaan Pasal tersebut semakin memberikan suatu jaminan agar terwujudnya kepastian mengenai penyelenggaraan Pemilu yang secara teratur dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Pasal tersebut juga menjamin dalam proses, mekanisme, serta kwalitas para penyelenggara Pemilu dengan pelaksanaan secara langsung, bebas, umum, jujur, rahasia, serta adil. Sedangkan pelaksanaan Pemilu diselenggarakan oleh KPU. KPU sendiri bersifat tetap, mandiri dan Nasional. Maka dari itu, independensi atau impartialitas terhadap penyelenggara Pemilu termasuk suatu tuntutan yang harus terpenuhi oleh Konstitusi.

Mengenai persoalan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Undangundang Nomor 7 Tahun 2017. Adapun yang memiliki kaitan dengan Pemilu terdapat tiga bentuk Institusi. Ketiga Institusi tersebut memiliki kedudukan yang sejajar. Selain itu terdapat satu kesatuan dalam menjalankan fungsi sebgai penyelenggara Pemilu, untuk mewujudkan Pemilu yang Luber dan Jurdil. Adapun ketiga Institusi yang dimaksud tersebut adalah KPU, Bawaslu, dan Lembaga yang menangani Kode Etik dari Lembaga penyelenggara Pemilu yaitu DKPP. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu alih-alih dapat berjalan sendiri ternyata tidak, karena dalam Pemilu membutuhkan aspek pengawasan terhadap Lembaga yang bergerak dalam proses pelaksanaan Pemilu.

Pada umumnya dalam penyelenggaraan Pemilu yang sebagai eksekutor adalah KPU, serta sebagai pengawasannya yaitu Bawaslu. Maka terdapat suatu pertanyaan, apabila terdapat suatu pelanggaran yang pelakunya adalah kedua Lembaga tersebut siapa yang dapat berperan untuk menindaklanjuti. Merujuk pada pertanyaan tersebut, maka terdapat Dasar Hukum yaitu UU No 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilu dibentuk Lembaga baru yang sifatnya Independen dan terbuka. Adapun Lembaga yang dimaksud yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Pembentukan DKPP bermula dari pembentukan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU). Pembentukan Lembaga tersebut berdasarkan UU No 12 Tahun 2003 yang membahas mengenai Pemilu dalam agenda pemilihan anggota DPR, DPD, serta DPRD. Dengan sifatnya yang masih *ad-hoc* serta masih menjadi bagian dari KPU. Pembentukan DK-KPU sebagai badan pemeriksa pengaduan serta laporan adanya suatu dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Badan penyelenggara Pemilu yaitu KPU dan Bawaslu.

Pada tanggal 12 Juni 2012 DK KPU secara resmi berubah menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dengan lebih dikenal sebutannya yaitu DKPP berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP yang semula bersifat *ad-hoc* menjadi bersifat tetap. Begitu pula terhadap struktur kelembagaannya menjadi lebih profesional, dan dengan tugas, fungsi, kewenangan untuk menjangkau seluruh jajaran penyelenggara pemilu yaitu KPU dan Bawaslu beserta jajarannya dari pusat sampai tingkat kelurahan ataupun Desa. Anggota DKPP dipilih dari unsur masyarakat, profesional dalam bidang kepemiluan, ditetapkan bertugas per-5 tahun dengan masing-masing 1 (satu) perwakilan (*ex officio*) dari unsur anggota KPU dan Bawaslu aktif.⁵

Meskipun perubahan nama itu terjadi, tetapi tidak merubah kewenangan yang dimiliki dari DKPP dalam penanganan Kode Etik penyelenggara Pemilu. Selain kewenangan tersebut, terdapat kewenangan lain yaitu melakukan verifikasi terhadap laporan Administarsi formil. DKPP juga memiliki kewenangan dalam pemeriksaan materil. dari kewenangan-kewenangan tersebut berakhir pada penetapan putusan dari DKPP dengan penyampaian terbuka untuk umum kepada masyarakat. Berdasarkan Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu memiliki tugas, menerima pengaduan atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu. Diantaranya melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu.

_

⁵ https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/ diakses 16 November 2020 pukul 20.29

Kewenangan yang dimiliki oleh DKPP tersebut bersumber dari Undangundang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 159 ayat 2, yaitu memanggil terduga dari penyelenggara Pemilu untuk dimintai keterangan. Tidak hanya itu, DKPP juga berwenang meminta Dokumen atau bukti yang mendukung atas pelanggran Kode Etik yang dilakukan. Terakhir, DKPP berwenang memberikan putusan terhadap penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu.⁶ Dari berbagai tugas maupun kewenangan yang dimiliki DKPP, masih terdapat problem dalam pelaksanaannya.

Problem atau persoalan tersebut dalam lebih dikenal dengan pelaksanaan tugas dan wewenang yang tidak sesuai atau bukan yuridiksi dari DKPP. Sehingga Lembaga ini masih bergerak pada bidang kasus yang bukan wewenangnya. Seperti contoh dalam Putusan yang dikeluarkan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-1/2012, yang di dalamnya merupakan putusan yang sangat kontroversial, karena dalam putusan tersebut DKPP sudah melampau batasan kewenangannya atau *out of authority*. Dalam putusan tersebut, DKPP memberikan perintah kepada Lembaga Penyelenggara Pemilu yaitu KPU untuk mengikut sertakan 18 Partai Politik yang tidak lolos verifikasi administrasi faktual. Perintah agar mengikut sertakan 18 Partai Politik tersebut sebagai bentuk intervensi dari DKPP terhadap tahapan dalam Pemilu. Perlu diketahui bahwa DKPP tidak seharusnya ikut serta dalam persoalan tersebut, karena DKPP tidak memiliki wilayah kewenangan dalam hal tersebut. Terlebih

_

⁶ Pasal 159 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

lagi hal tersebut merupakan tahapan dalam Pemilu yang tidak ada hubungannya dengan Kode Etik dalam ranah dari DKPP.⁷

Putusan tersebut dikeluarkan dengan alasan untuk menjamin keadilan restorasi. Tetapi dalam keadilan restorasi bukan menjadi tanggung jawab dari DKPP, melainkan tanggung jawab dari Badan penegak Hukum yang lain. Seharusnya dalam menegakkan Hukum harus dilakukan tanpa adanya pelanggaran Hukum. Seperti hal nya dengan menegakkan Kode Etik yang tidak boleh melanggar Kode Etik pula. Oleh karena itu terdapat suatu asas yang telah di atur dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yaitu wajib dalam melaksanakan tugas sesuai dengan yuridiksi masing-masing.

Menyoal putusan tersebut di atas yang seharusnya DKPP hanya memeriksa pengaduan tentang pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Jika terbukti bersalah, maka DKPP berwenang dalam menjatuhkan salah satu dari tiga jenis sanksi yang berhak diberikan oleh DKPP. Sanksi tersebut yaitu, teguran tertulis, pemberhentian sementara, serta pemberhentian tetap. Perlu diketahui juga bahwa, di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, DKPP tidak berwenang untuk menafsirkan UUD atau sampai membatalkan keputusan KPU yang mengarah pada hasil pelaksanaan tahapan Pemilu.⁸

Penulis dalam latar belakang ini mengutip pendapat dari salah satu pakar Hukum Tata Negara, yaitu Yusril Ihza Mahendra beliau berpendapat mengenai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

⁷ Wiliam Hendri, *Tinjauan Yuridis Kewenangan DKPP Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Terhadap Putusan DKPP Nomor 25-25/DKPP-PKE-I/2012*, (Jurnal Selat; 2014), 193.

⁸ Ramlan Surbakti, Kris Nugroho, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), 5.

wewenang yang dimiliki DKPP yaitu hanya memberikan sanksi terhadap penyelenggara Pemilu yang sudah terbukti dalam pembuktiannya melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sanksi tersebut bisa berupa pemecatan. Selain itu dalam Lembaga Ini tidak bisa membatalkan putusan yang dikeluarkan oleh KPU atau KPUD. Karena DKPP bukan sebagai Lembaga Peradilan, DKPP hanya Dewan Kehormatan yang hanya menagani persoalan etik, bukan soal Hukum.

Dari sekian persoalan wewenang dari DKPP yang masih perlu dibenahi, penulis juga menyoroti perpindahan skretariat DKPP dibawah KEMENDAGRI yang semula berada di Bawaslu. Hal ini menjadi menarik karena suatu lembaga penyelenggara pemilu yang seharusnya Independent dalam segi kelembagaan harus menginduk kepada KEMENDAGRI yang merupakan pembantu dari Eksekutif. Pendapat tersebut juga diugkapkan oleh Perludem.

Lebih lanjut menurut Direktur eksekutif Perludem yaitu Titi Anggraini, lebih baik anggaran DKPP_berada satu atap dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) daripada Kemendagri sebab, Kemendagri merupakan institusi langsung di bawah kepemimpinan Eksekutif Presiden. Menurut konstitusi, kemandiriannya harus tercermin dari tata kelola personel maupun anggaran, harus ada langkah-langkah perbaikan untuk memandirikan kesekretariatan DKPP.

Oleh karena itu Penulis mengkaji perihal independensi dari lembaga DKPP dengan konsep *independent regulatory agencies*. Konsep ini lebih

⁹https://www.republika.co.id/berita/q1b6pn335/perludem-kritik-sekretariat-dkpp-di-bawah-kemendagri. (Senin 26 Juli 2021)

-

mengarah kepada konsep Lembaga Negara independen yang pernah ditulis juga oleh Prof Jimly. Dalam hal ini belum ada definisi secara resmi dari badan independen, baik di Undang-undang Prosedur Administratif, atau di tempat lain. Istilah ini dapat didefinisikan dalam banyak hal, tetapi menurut Alan B Morisson, agen independen adalah yang anggotanya tidak boleh diberhentikan oleh Presiden, kecuali untuk alasan tertentu dan bukan karena Presiden tidak lagi menginginkan mereka untuk melayani masyarakat banyak. Tetapi ada karakteristik lain yang umumnya terkait dengan lembaga independen. Biasanya, mereka multi-anggota badan Hukum. Mereka biasanya memiliki fungsi pembuatan peraturan dan putusan, dan sering kali ada batasan jumlah anggota politik, pihak yang mungkin melayani mereka pada satu waktu. 10

Dari ulasan latar belang tersebut penulis hendak menulis tesis dengan judul "Kewenangan DKPP Sebagai Lembaga Pengawasan Etik dalam Konsep Independent Regulatory Agencies".

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Untuk mencegah terjadinya perluasan pembahasan yang akan dibahas dalam penelitian Tesis ini dan penulisan yang tidak mengarah dari pokok pembahasan sehingga sulit untuk mendapat satu kesimpulan yang dapat fokus serta konkret, maka penulis membuat batasan masalah yang menjadi objek penelitian masalah yang diteliti, yaitu berfokus pada:

 Penyelesaian pelanggaran Kode Etik Lembaga Penyelenggara Pemilu oleh DKPP yang menjadi kewenangannya.

40

¹⁰ Alan B Morisson, How Independent are Independent Regulatory Agencies.

- 2. Pembatasan wewenang DKPP yang diatur oleh Undang-undang terhadap penyelesaian pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu.
- 3. Kewenangan DKPP pasca perpindahan kesekretariatan ke Kemendagri.
- 4. Konsep Independent Regulatory Agencies dalam kewenangan DKPP.

C. Rumusan Masalah.

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang di atas serta identifikasi dan batasan masalah tersebut, maka persoalan atau permasalahan yang penulis jadikan karya ilmiah adalah:

- 1. Bagaimana Kewenangan DKPP sebagai Lembaga pengawasan etik penyelenggara pemilu pasca perpindahan kesekretariatan?
- 2. Bagaimana konsep *Independent Regulatory Agencies* dalam kewenangan DKPP?

D. Tujuan Penelitian

Hasil dari penulisan Tesis ini bertujuan untuk menghasilkan suatu penelitian sebagai berikut:

- 1. Untuk memahami kewenangan DKPP sebagai lembaga pengawasan etik penyelenggara pemilu pasca perpindahan kesekretariatan.
- Untuk memahami konsep *Independent Regulatory Agencies* dalam kewenangan DKPP.

E. Kegunaan Penelitian.

Diharapkan dalam kajian Tesis ini dapat memberikan segala bentuk manfaat ataupun kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis.

Secara teoritis dalam penelitian ini diharapkan memberikan suatu pemikiran yang dapat berguna dalam menambah wawasan berfikir, terkhusus terhadap perkembangan keilmuan dalam bidang Hukum Tata Negara. Adapun, Penulis lebih mengarahkan pada suatu hal yang berkaitan dengan:

- a. Penyelesaian pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dan sebagai lembaga penyelesaiannya adalah DKPP.
- b. Keterkaitan perpindahan kesekretariatan DKPP dalam marwah independensi Lembaga.
- c. Konsep *Independent Regulatory Agencies* dalam aspek kelembagaan Negara Independen.

2. Kegunaan Praktis.

Dalam penelitian Tesis ini diharapkan mampu memberikan masukan terhadap terwujudnya optimalisasi kewenangan yang telah dimiliki oleh DKPP. Kewenangan tersebut dalam menangani persoalan Kode Etik bagi penyelenggara Pemilu. Sedangkan dalam kegunaannya untuk masyarakat umum diharapkan dengan adanya penelitian ini sebagai upaya membuka cakrawala masyarakat mengenai kewenangan DKPP yang masih banyak dari masyarakat belum mengetahui. Terlebih lagi dalam wawasan seputar UU No 7 Tahun 2017 yang isinya membahas tentang Pemilu.

F. Kerangka Teoritik

Terdapat Tiga unsur penting untuk memenuhi penelitian ini yang dapat dijadikan sebagai kerangka teori, yaitu:

1. Teori Negara Hukum

Dalam Teori ini sangat erat kaitannya dengan Konsep *rechstaat* dan *the rule of law*. Selain itu juga erat kaitannya dengan Konsep *nomocracy* yang berasal dari suatu kata yaitu *nomos* atau *cratos*. *Nomocracy* tersebut dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. Arti dari Nomos yaitu norma, sedangkan arti dari cratos yaitu kekuasaan. Kemudan, norma atau Hukum merupakan faktor penentu terhadap penyelenggaraan kekuasaan. Teori Negara Hukum ini dipakai sebagai rumah besarnya dalam pembahasan Tesis ini.

Penulis mengutip pendapat Aristoteles dalam bukunya yang berjudul politica. Di dalam nya menjelaskan bahwa Negara yang bisa dikatakan baik, merupakan Negara yang memiliki kedaulatan Hukum serta dalam praktiknya menjunjung tinggi nilai konstitusi. Menurut Aristoteles terdapat tiga unsur Negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai Konstitusi. Pertama, pemerintahan dijalankan semata-mata untuk kepentingan umum. Ke dua, pelaksanaan pemerintahan berdasarkan Hukum yang berlaku umum, serta tidak dijalankan sewenang-wenang dengan mengenyampingkan Konstitusi.

_

¹¹ Cst Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002),

Ketiga, pemerintahan dilakukan berdasarkan kehendak rakyat sesuai aspirasi rakyat.¹²

Penulis dalam Tesis ini lebih menjelaskan pada konsep Negara Hukum di era sekarang yang dalam praktiknya lebih berkembang tradisi Hukum Eropa Kontinental. Konsep tersebut lebih dikenal dengan istilah jerman yaitu *rechtstaat*. Dalam konsep ini dikembangkan oleh Paul Laband, Imanuel Kant, J F Stahl, Vichte dan beberapa pakar Hukum lain. Penulis juga menyertakan perkembangan Negara Hukum dalam tradisi anglo saxion yang lebih dikenal dengan *the rule of law*. hal tersebut digagas oleh Albert Veen Dicey.¹³

Perkembangan teori negara Hukum tersebut, yang kemudian dipakai untuk menentukan pentingnya keberadaan lembaga DKPP di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yang bahwasannya Negara Indonesia merupakan Negara Hukum.

2. Teori Check and balances.

Teori ini dipakai untuk menjelaskan sistem saling kontrol antar Lembaga Eksekutif, Legislatif, Yudikatif. Dalam teori *check and balances* suatu pembatasan kekuasaan Negara dengan tujuan sebaik-baiknya. Sehingga persoalan penyalahgunaan kekuasaan atau yang biasa disebut dengan *abuse of power* yang dilakukan oleh pemangku jabatan dapat

¹² Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawalipress, 2011), 2.

Azinary, Negara Hakam maonesia, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawanpiess, 2011), 2.

13 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 152.

ditekan maupun dicegah.¹⁴ *Check and balances* merupakan suatu hal yang wajar untuk mencegah terpusatnya kekuasaan yang dimiliki seseoarang. Dengan sistem seperti ini, maka dapat terjadi saling kontrol dan mengawasi antar institusi bahkan diharapkan bisa saling mengisi.¹⁵

Dalam teori ini penulis membahas mengenai kehadiran Lembaga DKPP, apakah sudah memenuhi terhadap unsur *check and balances* suatu Lembaga. Terlebih mengenai keterkaitan terhadap beberapa Lembaga penyelenggara Pemilu.

3. Teori kewenangan.

Teori ini digunakan sebagai landasan untuk mengetahui perihal kewenangan maupun wewenang. Karena kedua istilah tersebut berbeda, tetapi saling berkesinambungan. Kewenangan atau dengan nama latin autority gezag merupakan kekuasaan formal. Berasal dari sumbernya yaitu Undang-undang. Sedangan wewenang atau dengan nama latin competence bevoegheid sebagai bagian tertentu dari kewenangan. Artinya di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbe voegdheden). Wewenang termasuk ke dalam Hukum Publik. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan suatu akibat-akibat Hukum. 17

-

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta; Sinar Grafika, 2010), 61.

¹⁵Afan Gaffar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar:2006), 89

¹⁶Ateng Syarifudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia IV, (Universitas Parahyangan; Bandung, 2000), 22.

¹⁷ Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik,Himpunan makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti; Bandung, 1994), 65.

Teori kewenangan ini dipakai untuk mengetahui kedudukan kewenagan DKPP sebagai Lembaga yang menangani etik dari beberapa Lembaga penyelenggara Pemilu.

4. Teori Independent Regulatory Agencies.

Teori tersebut menjelaskan tentang ideal nya Lembaga yang berkedudukan sebagai Lembaga Independen. Dalam teori ini menunjukkan bahwa Lembaga Negara independen merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar konsepsi *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu. Realitas ketatanegaraan Republik Indonesia saat ini menunjukan adanya cabang kekuasaan tersendiri, yaitu Lembaga Negara Independen (independent agencies). Sebagai cabang kekuasaan tersendiri, konstruksi teoritis keberadaan Lembaga Negara Independen dapat dimaknai sebagai bagian dari pemisahan kekuasaan baru. 18 Teori ini dipakai sebagai analisis dari kewenangan DKPP sehingga terdapat pandangan guna pembentukan Lembaga yang lebih baik kedepannya

G. Kajian Pustaka

Kajian pustaka diperlukan guna untuk menyajikan penelitian terdahulu yang tentunya memilki objek kajian yang sama yaitu DKPP. Hal ini dilakukan supaya tidak terjadinya suatu asumsi plagiasi terhadap penulisan ini. Adapun penelitian terdahulu yang juga membahas persoalan DKPP antara lain:

_

¹⁸ Syukron Jazuly, Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia.

- 1. "Eksistensi dewan kehormatan penyelenggara Pemilu sebagai peradilan etik penyelenggara Pemilu dalam struktur ketatanegaraan Indonesia" Tesis ini ditulis oleh Dheka Arya Sasmita Suir dari Universitas Indonesia. Membahas tentang fungsi DKPP yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak berada di bawah kekuasaan yudisial. Penulis dalam hal ini mengkategorikan DKPP sebagai cabang kekuasaan keempat, bersama-sama dengan KPU dan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Walaupun dalam melaksanakan wewenangnya DKPP masih mengalami berbagai kendala internal dan eksternal, namun sebagai lembaga yang masih baru ada di Indonesia, DKPP cukup membawa terwujudnya penyelenggaraan keoptimisan untuk Pemilu yang berkeadilan. Penyelenggaraan Pemilu diharapkan mampu memberikan kontribusi positif baik dari segi perbaikan moralitas bangsa juga memberikan sumbangsih politik moral dalam mengembangkan kualitas demokrasi dari perspektif menciptakan check and balances pada setiap lembaga khususnya lembaga penyelenggara pemilu.
- 2. "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015 Oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kapuas Hulu". Karya tulis ini berbentuk Jurnal yang di tulis oleh seorang Mahasiswa pada Program Pasca Sarjana di UNTAN dengan nama Muhammad Rizal. Dalam Jurnal tersebut mempermasalahkan kewenangan dari DKPP mengenai penyelesaian pelanggaran Pemilihan seorang Kepala Daerah tahun 2015

oleh KPU Kabupaten Kapuas Hulu.DKPP bertugas memberikan suatu putusan dalam permasalahan tersebut. Hal tersebut sesuai apa yang menjadi kewenangan dari DKPP yang sesuai dengan UU No 15 Tahun 2011. Kewenangan tersebut yaitu memberikan sanksi yang dapat berupa rehabilitasi terhadap pelanggaran Kode Etik Pemilu. Adapun Putusan yang dikeluarkan oleh DKPP yaitu menyatakan pelanggaran Kode Etik telah dilakukan oleh KPU dan Panwaslu. Kedua Lembaga tersebut telah dianggap melanggar Kode Etik dalam proses penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Kapuas Hulu pada tahun 2015. Sanksi yang diberikan oleh DKPP yaitu, berupa peringatan keras serta menjatuhkan sanksi berupa peringatan yang ditujukan kepada KPU dan Panwaslu Kabupaten Kapuas Hulu. Penetapan keputusan tersebut bermula dari ucapan pihak pengadu kepada para penyelenggara Pilkada Kapuas Hulu. Pernyataan tersebut yaitu, Pengadu mengindikasikan dari penyelenggara Pilkada tidak bekerja secara profesional dalam menjalankan tertib Administrasi serta logistik dalam Pilkada.

Dari beberapa penelitian di atas terdapat perbedaan dengan kajian yang akan diteliti oleh penulis dalam penelitian. Dalam tesis yang penulis tulis lebih fokus kepada analisis Kewenangan DKPP di bawah KEMENDAGRI dalam konsep *Independent Regulatory Agencies*. Serta tujuan menjadi Lembaga Etik Pemilu dalam menangani persoalan pelanggaran Kode Etik Penyelenggra Pemilu.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Yuridis Normatif atau Hukum Normatif. Penelitian dengan cara memaparkan secara jelas terperinci serta sistematis mengenai aspek dalam peraturan Perundang-undangan¹⁹ Terdapat pendapat dari Peter Mahmud Marzuki yang mendefinisikan bahwa penelitian Hukum Normatif merupakan proses untuk menemukan suatu peraturan Hukum yang berguna untuk menjawab isu Hukum yang akan dibahas, sehingga terdapat argumentasi Hukum maupun teori baru sebagai upaya penyelesaian masalah.²⁰

Objek dari kajian penelitian Hukum Normatif yaitu meletakkan Hukum sebagai bangunan dalam sistem norma. Mengenai sistem norma yang dimaksud dalam hal ini yaitu mengenai asas-asas, kaidah, norma dari suatu peraturan Perundang-undangan ataupun putusan pengadilan, perjanjian, perbandingan Hukum serta yurisprudensi.²¹

Penulis menggunakan bahan Hukum primer, sekunder, serta tersier. Adapun bahan Hukum primer yang digunakan adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, UU Pemilu No 7 Tahun 2017, serat PERMENDAGRI No 10 Tahun 2019. Bahan hukum sekunder dari penulisan ini adala dokumendokumen resmi, publikasi tentang Hukum meliputi buku-buku teks, kamus Hukum, Jurnal Hukum, dan komentar atas putusan Pengadilan. Sedangkan bahan Hukum Tersier yang di gunakan adalah kamus Hukum, kamus umum

٠

¹⁹ Muh. Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung; PT. citra Aditya, 2004), 101.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta; Kencana, 2006), 35.

²¹Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

²² Ibid.,

yang ada hubunganya dengan pokok-pokok permasalahan atau isu Hukum yang akan dibahas dalam penulisan ini.

Adapun yang terakhir dalam *Pendekatan* yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case Approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang diterapkan serta pendekatan Historis (*historical approach*). Pendekatan tersebut dipakai guna menghasilkan penelitian yang lebih objektif.

I. Sistematika Pembahasan.

Penulis membagi menjadi Lima bab dalam penyususnan Tesis ini. Dalam setiap Bab kemudian akan dibagi ke dalam subbab-subbab dlam satu bahasan sehingga menjadi rangkaian yang saling berkesinambungan. Berikut sistematika kepenulisannya:

Pada bab pertama merupakan pendahuluan yang di dalamnya berisi latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kerangka teoritik, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, metode penelitian, serta yang terakhir sistematika pembahasan.

Pada bab Bab yang ke dua merupakan kerangka konseptual. Dalam bab ini berisi landasan teori yang dipakai untuk menganalisis kewenangan dari DKPP. Pada bab ini akan diuraikan oleh penulis tentang teori Negara Hukum untuk menentukan posisi dari DKPP, teori *check and balances* dalam suatu lembaga serta teori kewenangan lembaga meliputi definisi, ruang lingkup, dan seterusnya.

Pada bab ke tiga yaitu menyajikan data penelitian. Di dalam nya memuat persoalan umum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang kedudukannya sebagai salah satu bagian dari penyelenggara Pemilu. Serta lebih kepada aspek independensi Lembaga tersebut.

Pada bab yang ke empat memulai analisis data. Analisis terhadap kewenangan yang dimilki oleh DKPP. Menyoal posisi yang berada di bawah kemendagri yang sebelumnya berada di Bawaslu dalam penyelesaian kode etik Pemilihan umum. Serta merujuk pada konsep *Independent Regulatory Agencies*. Dalam Bab ini termasuk hasil dari penelitian yang merupakan pembahasan dari Tesis.

Pada bab terakhir atau ke lima menyajikan kesimpulan. Kesimpulan dari keseluruhan pembahasan yang telah di tulis oleh Penulis. Pada bab ini juga sebagai jawaban terhadap rumusan masalah dan dilanjutkan dengan penyampaian saran yang berguna bagi penelitian selanjutnya.

BAB II

Teori Negara Hukum, Checks and balances, Kewenangan

A. Teori Negara Hukum.

Negara Hukum diterjemahkan dari kata "rechtsstaat". Sedangkan di dalam ruang lingkup Hukum Indonesia lebih dikenal dengan kata "the rule of law", yang mempunyai maksud dari Negara Hukum. Terdapat kalimat yang diungkapkan oleh Notohamidjojo yaitu "maka timbul juga istilah Negara Hukum atau rechtsstaat." Disisi lain terdapat pendapat dari Djokosoetono yang mengatakan bahwa, kalimat Negara Hukum yang Demokratis adalah salah, karena jika kalimat democratische rechtsstaat dihilangkan, maka yang terpenting dan primair adalah kata rechtsstaat itu sendiri."

Sedangkan dalam literature Hukum Indonesia, yang paling sering digunakan adalah istilah *the rule of law*. Terdapat pendapat dari philipus²⁶ mengenai kedua terminologi yaitu *the rule of law* dan *rechtstaat*, yang keduanya memiliki latar belakang sistem Hukum yang berbeda. Rechtstaat lebih kepada suatu pemikiran yang menentang absolutisme yang sifatnya revolusioner dan berprdoman terhadap sistem Hukum kontinental dengan sebutan *civil law*. sedangkan *the rule of law* berbanding terbalik dengan *rechtstaat*. *The rule of law* berkembang secara evolusioner, yang berpedoman terhadap sistem Hukum *common law*. tetapi atas perbedaan tersebut sekarang

²³ Philipus, Perlindungan Hukum bagi rakyat sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan Peradilan Administrasi Negara, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 30.

²⁴ Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1070), 27.

²⁵ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta; Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), 67.

²⁶ Ibid, Philipus, *Perlindungan Hukum*, 72.

ini sudah tidak dipermasalahkan lagi, karena keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu tercapainya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

Kedua hal yang menjadi latar belakang dari suatu paham mengenai rechstaat serta the rule of law yaitu dengan hadirnya istilah Negara Hukum. Sebagaimana hal tersebut telah dijelaskan dalam UUD 1945. The rule of law dapat mencegah dan mengatasi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Rechstaat dan the rule of law termasuk paham terhadap Negara Hukum. Di dalam nya berisikan Asas Legalitas, pemisahan kekuasaan, serta asas kekuasaan kehakiman. hal tersebut memiliki tujuan supaya mengendalikan Negara dari oknum ataupun pihak pemangku jabatan agar tidak bertindak melebihi batas kewenangannya.

Konsep Negara Hukum pada era modern seperti sekarang ini dikembangkan oleh beberapa Tokoh di Eropa Kontinental. diantaranya yaitu, Paul Laband, Julius Stahl, Immanuel Kant, Fichte, dan beberapa Ilmuan lainnya. Dari beberapa Tokoh tersebut lebih sering menggunakan istilah rechstaat yang berasal dari Jerman. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, pelopor dari Negara Hukum adalah AV Dicey, dengan sebutan yang berbeda the rule of law. Menurutnya terdapat tiga aspek penting dalam Konsep Negara Hukum. Ketiga konsep tersebut yaitu, Supremacy of Law, Due Process of Law, dan Equality before the Law. Sebelumnya prinsip yang dikembangkan oleh Julius Stahl pada intinya dapat bergabung menjadi satu dengan prinsip yang dikemukakan oleh AV Dicey. Hal tersebut di masa sekarang untuk menandai ciri-ciri dari Negara Hukum. Sedangkan dalam The International

Commision of Jurist menyatakan penambahan prinsip dari Negara Hukum dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak pihak manapun. Karena pada masa sekarang ini sangat diperlukan hal tersebut untuk mendukung terwujudnya Negara Demokrasi.

Sedangkan pendapat Julius stahl dalam merumuskan empat substansi dalam Negara Hukum, yaitu:

- 1. Pembagian kekuasaan.
- 2. Perlindungan HAM.
- 3. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- 4. Pemerintahan yang dijalankan berdasarkan Undang-undang.

Kemudian terdapat lagi pendapat dari Profesor Ultrech mengenai perbedaan Negara Hukum Materiil atau Modern serta Negara Hukum formil dan klasik. Negara Hukum materiil memuat pengertian keadilan yang ada di dalamnya. Maka dari itu dalam buku *Law in a Changing Siciety* yang ditulis oleh Wolfgang Friedman memberikan perbedaan antara *rule of law* dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materiil yaitu, *the rule of just law*. Sedangkan pengertian Hukum yang bersifat formil termasuk ke dalam Negara Hukum formil. Negara Hukum formil menyangkut pengertian Hukum yang bersifat formil. Hal tersebut berarti hanya seputar Peraturan Perundang-undangan secara tertulis.

Perbedaan tersebut terjadi agar dapat menegaskan bahwa, konsepsi dalam Negara Hukum tidak serta-merta suatu keadilan akan terwujud secara

.

²⁷ Ultrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), 90.

substansif. Karena pengertian mengenai Hukum dapat dipengaruhi oleh aliran-aliran Hukum formil dan materil. Apabila pemahaman Hukum dipahami secara kaku dan sempit maka hanya seputar Peraturan Perundangundangan saja. Hal tersebut juga berdampak pada pengertian Negara Hukum yang juga bersifat sempit dan terbatas dalam perkembangannya. Selain itu belum menjamin keadilan substantif. maka dari itu selain the rule of law oleh Friedman juga dikembangkan istilah lain yaitu, the rule of just law. Hal tersebut untuk dapat memastikan bahwa dalam pengertian mengenai the rule of law mencakup pengertian keadilan yang esensial, daripada sekedar menjalankan peraturan Perundang-undangan dalam arti sempit. Meskipun istilah yang digunakan tetap the rule of law, yang mana dalam pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dapat dicakup dalam istilah the rule of law yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di era sekarang.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, terdapat duabelas prinsip yang menjadi pokok Negara Hukum atau *rechstaat* yang berlaku di zaman sekarang. Dalam keduabelas prinsip tersebut termasuk ke dalam pilar-pilar utama guna berdiri tegaknya suatu Negara Modern, sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum atau *rechstaat* dan *the rule of law* dalam arti yang sesungguhnya. Prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:²⁸

a. Supremacy Hukum atau *supremacy of law* yaitu, suatu pengakuan Normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi Hukum. Pengakuan tersebut yaitu,

_

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, *Papper* disampaikan dalam wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.

menyatakan bahwa segala persoalan dapat terselesaikan dengan Hukum yang dijadikan pedoman tertinggi. Sehingga dapat menegakkan serta memposisikan Hukum pada tingkatan tertinggi. Hal tersebut sejalan dengan arti supremasi hukum secara etimologis, yakni supremasi yaitu berada pada tingkatan tertinggi, dan Hukum yang merupakan peraturan Perundangundangan dan norma.

- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*), yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam Hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam prinsip ini berguna untuk melawan segala bentuk diskriminasi.
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*), dalam asas ini setiap Negara Hukum dipersyaratkan berlaku dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan Perundang-undangan yang sah dan tertulis. Asas ini juga dikenal dengan istilah wetmatigheid van het bestuur.
- d. Pembatasan kekuasaan Negara serta organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal.
- e. Organ-organ eksekutif yang bersifat independen. Pada era sekarang dalam membatasi kekuasaan melalui pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat independen. Seperti Bank Sentral, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan serta organisasi Tentara. Selain kelembagaan tersebut terdapat pula Lembaga-lembaga baru seperti KOMNAS HAM, KPU, Ombudsman,

Komisi Penyiaran dan beberapa Lembaga lain. Lembaga maupun badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya telah dianggap secara penuh berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang telah berkembang menjadi independen. Sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif dalam menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian seorang pimpinan. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting dalam menjamin Demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan pemerintah dalam melanggengkan kekuasan.

- f. Peradilan yang bersifat bebas serta tidak memihak atau dengan nama latin independent and impartial judiciary. Memiliki makna bahwa sifat tersebut harus ada dalam setiap Negara Hukum. Perihal mrnjalankan tugas judisialnya seorang hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun. Meskipun dalam ranah kepentingan jabatan politik atau kepentingan ekonomi.
- g. Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyebutannya tidak perlu ditegaskan secara khusus. Karena dalam setiap Negara Hukum, kesempatan bagi setiap masyarakat dalam menggugat suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat Administrasi Negara harus terbuka. Serta putusannya dijalankan oleh pejabat Administrasi Negara.
- h. Peradilan Tata Negara atau dengan nama latin *Constitutional Court*. Selain adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang diharapkan memberikan suatu jaminan dalam tegaknya keadilan bagi setiap warga Negara. Selain itu dalam Negara Hukum modern juga mengambil gagagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

- i. Perlindungan dalam menjamin Hak Asasi Manusia. Dengan perlindungan konstitutional serta jaminan Hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Dalam perlindungan Hak Asasi Manusia tersebut dioptimalkan menyeluruh kepa masyarakat bertujuan mempromosikan penghormatan serta perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebagai suatu ciri yang dalam Negara Hukum yang Demokratis.
- j. Memiliki sifat Demokratis atau dengan nama latin *Democrtische Rechtsstaat*, yang telah dianut dan dipraktekkan dalam menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan serta ditegakkan dapat mencerminkan perasaan keadilan di tengah masyarakat.
- k. Memiliki fungsi sebagai upaya mewujudkan tujuan dalam bernegara atau dengan nama latin welfare Rechstaat, yaitu Hukum sebagai sarana dalam mencapai tujuan yang di idealkan bersama.
- 1. Transparansi serta kontrol sosial yang terbuka dalam setiap proses pembuatan dan penegakan Hukum. Sehingga kelemahan maupun kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran masyarakat secara langsung yang bertujuan menjamin keadilan serta kebenaran.

Sedangkan, tujuan Negara Hukum di Negara Indonesia menjadi bagian yang tidak dapat terpisahkan dari perkembangan gagasan Negara Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam beberapa pasal UUD 1945 sebelum amandemen, ide Negara Hukum tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi

ditegaskan bahwa Negara Indonesia merujuk ide "rechtsstaat" bukan merujuk pada "machtstaat". Karena Negara Indonesia berpegang teguh berdasarkan Hukum, bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka.

B. Teori Check and balances

Memahami prinsip check and balances merupakan suatu prinsip ketatanegaraan yang menghendaki supaya kekuasaan eksekutif, legislatif serta yudikatif bersama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan dalam suatu Negara dapat dibatasi, diatur bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Sehingga dapat dicegah perihal penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara maupun seseorang yang memiliki jabatan beberapa Lembaga Negara.²⁹ Dalam konsep check and balances yang berlaku dalam sebuah Negara akan diikuti dengan konsep Demokrasi sebagai bagian dari upaya mengkontrol untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan yang mengarah pada tindakan abous of power oleh suatu Lembaga maupun perseorang. Di luar dari pada itu konsep check and balances ini digunkan untuk menghindari terpusatnya kekuasaan dalam suatu Lembaga. Dengan demikian dalam konsep ini semua Lembaga Negara bisa melakukan pengawasan dan control, karena memiliki kedudukan yang setara antara satu Lembaga dengan Lembaga Negara lainya, sehingga dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.³⁰

_

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika; Jakarta, 2010, 61

³⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, 89.

Dalam sejarahnya konsep *check and balances* pertama kali dianut dan diterapkan di Negara Anglo Saxon yakni Amerika Serikat, yang mana dalam sistem ketatanegaraanya Amerika Serikat menggabungkan prinsip *check and balances* dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Prinsip pemisahan kekuasaan pada konsepnya yaitu kekuasaan Negara dibagi atas kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan legislatif, yang mana setiap Lembaga ini memiliki kekuasaan yang terpisah satu sama lain tanpa adanya hubungan timbal balik sebagaimana yang dianut dalam sistem parlementer. sedangkan dalam konsep *check and balances*, Lembaga Negara dibagi atas beberapa Lembaga yang memiliki kedudukan setara dan memiliki hubungan timbal balik serta dapat melakukan control satu sama lain.

Dalam teori *check and balances* terbagi menjadi tiga elemen unsur yang dikenal dengan konsep *trias politica* yakni kekuasaan yag terpisah antara yang Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif seperti yang telah dijelaskan di atas. Hal tersebut perlu didukung dengan penegakan Hukum dan peran sosial publik. Berbanding terbalik dengan prinsip *check and balances* yang berlaku dalam Demokrasi tua yang dianut oleh Austria, yang mana dalam prakteknya, prinsip ini tidak selalu terpisah secara nyata. Tetapi, prinsip ini berjalan dengan baik karena dipengaruhi oleh tradisi oposisi yang kuat dan seimbang. Bila kita tarik prinsip ini kepada konsep Negara Demokrasi di Indonesia, maka konsep *check and balances* ini akan menemuhi hambatan yakni disfungsi terhadap *trias politica* sehingga pada akhirnya prinsip *check and balances* ini tidak akan

tercipta.³¹ Keadaan ini dipersulit dengan mentalitas para oknum yang menduduki jabatan dalam ketiga Lembaga tersebut yang seringkali ketika terjadi control satu sama lain dalam menjalankan fungsi *check and balances*, para pihak yang merasa dirugikan akan merasa terganggu independensinya.

Dalam prakteknya prinsip *check and balances* dapat dijalankan dengan beberapa cara, diantaranya:³²

- Kewenangan yang diberikan kepada lebih dari satu Lembaga untuk mengambil suatu tindakan. Seperti pemberian grasi, abolisi, yang tidak hanya diberikan kepada Lembaga Eksekutif namun juga melibatkan Lembaga Yudikatif.
- Dalam proses rekrutmen dalam setiap formasi jabatan diberikan kepada lebih dari satu Lembaga, misal pengangkatan Hakim Agung yang melibatkan Lembaga Eksekutif dan Legislatif.
- 3. Prosedur *impeachment* yang melibatkan Lembaga Yudikatif.
- 4. Pengawas antara Lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang setara seperti pengawasan yang dilakukan oleh Legislatif kepada Eksekutif.
- 5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai Lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara Lembaga Eksekutif dan Legislatif.

Beberapa cara tersebut seharusnya dapat diupayakan, tetapi dalam kenyataanya di Negara Indonesia telah terjadi hubungan yang tidak selalu harmoni antar Lembaga Negara, bahkan sering kali terjadi perdebatan dan pandangan yang berbeda dari setiap Lembaga yang mengarah kepada

-

³¹ Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Chek and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, DPR RI.

³² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 124.

disharmoni dan ketegangan secara meluas hal ini dipengaruhi karena setiap Lembaga Negara merasa memiliki kedudukan yang kuat yang tidak dapat diganggu oleh Lembaga lain. Seperti dalam beberapa kasus yang terjadi di Indonesia.

Pertama Kasus pengesahan Undang-Undang Pilkada, yang dalam pembahasanya terjadi friksi antara pemerintah dengan DPR. Polemik tersebut disebabkan karena dalam sidang DPR telah menyetujui pengesahan Undang-Undang Pemilu menyetujui Pilkada dilakukan secara demokrasi perwakilan, yang dalam voting disepakati oleh beberapa fraksi diantaranya yaitu PAN, Gerindra, PKS, PPP, dan Golkar dengan 256 suara, sedangkan beberapa fraksi yang tidak setuju hanya memperoleh 135 suara, hasilnya Rancangan Undang-Undang tersebut disahkan menjdi Undang-Undang Polemik tersebut bermula pada tanggal 26 September 2014 dengan pengesahan Undang-undang Pilkada baru oleh DPR. Sesuai dengan prosedur Undang-Undang yang telah disetujui tersebut harus disahkan oleh Presiden, alih-alih mengesahkan Undang-Undang tersebut justru Presiden selaku pejabat pemerintahan mengeluarkan PERPU yang membatalkan Undang-Undang tersebut dan memerintahkan untuk kembali lagi kepada Undang-Undang yang lama dengan beberapa catatan.³³

Kasus kedua, yaitu sengketa antara DPR dengan Presiden, polemik yang melibatkan unsur KPK dengan Polri. Dalam hal kasus ini lebih dikenal dengan istilah cicak Vs buaya. Polemik ini muncul pada saat pencalonan Budi Gunawan sebagai Kapolri yang diusulkan oleh Presiden kepada DPR, kasus

³³ Ibid.

yang kedua yakni kasus kriminal Abraham samad dan Bambang Widjajanto. Polemik ini menuai beberapa pandangan dari para pakar diantarnya Prof Jimly mengatakan pada berita harian kompas, bahwa KPK tidak dapat melanjutkan proses kasus Budi Gunawan, karena proses kasasinya dinyatakan ditolak. Akibatnya KPK tidak dapat mengajukan peninjauan kembali. Sehingga hal ini mengakibatkan pmeriksaan kasus Budi Gunawan dihentikan untuk sementara waktu. Lebih lanjut Prof Jimly mengingatkan bahwa dalam situasi seperti itu dalam kondisi Polri seharusnya melepaskan Bambang Widjajanto dan Abraham Samad dari jeratan ancaman Pidana. Dikarenakan penetapan tersangka bagi kedua pimpinan KPK non-aktif tidak terlepas dari penetapan tersangka yang dilakukan KPK terhadap Budi Gunawan.³⁴

Selanjutnya kasus ketiga Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, serta Mahkamah Konstitusi. Antara ketiga lembaga tersebut selalu terjadi selisih pendapat. Bermula dari Ikatan Hakim Indonesia atau dengan sebutan IKAHI, yang mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi. Judicial review tersebut mengenai peran turut serta Komisi Yudisial dalam agenda rekruitmen calon Hakim. Hal tersebut berdasarkan putusan penolakan rekomendasi Komisi Yudisial terkait dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Hakim Sarpin Rizaldy. Tetapi pada sisi lain Hakim Mahkamah Konstitusi tidak berkenan diawasi oleh Komisi Yudisial, dikarenakan jabatan Hakim Mahkamah Konstitusi dianggap paling tinggi. Kesembilan Hakim Konstitusi berpendapat bahwa mereka tidak termasuk dalam objek

-

³⁴ Ibid.,

³⁵ Ibid..

pemeriksaan maupun pengawasan oleh Komisis Yudisial.³⁶ Perseteruan hal tersebut seharusnya tidak sampai terjadi jika prinsip *Check and Balances* dapat dipahami dan dimaknai serta dilaksanakan sesuai porsinya. Polemik antar Lembaga Negara tersebut berdampak pada suatu hal yang berujung pada kerugian masyarakat. Oleh karena itu dalam hal ini penulis menjelaskan beberapa kajian mengenai *Check and balances*.

1. Pembagian kekuasaan serta kaidah Check and Balances.

Dalam konsep pembagian kekuasaan pada umumnya, maka teori yang paling sering dibahas merupakan teori *trias politica* yang digagas oleh Montesqiue. Namun dalam perkembanganya teori tersebut mengalami beberapa perkembangan. Van Vollen Hoven membagi fungsi Lembaga Negara menjadi 4 diantaranya, yaitu pemerintah (*bestuur*), Pengawasan (*regeling*), Pengaturan (*politie*), dan penyelesaian sengketa (*justitie*).³⁷ Sementara itu Lamaire membagi fungsi Lembaga Negara ke dalam beberapa bagian diantaranya, legislatif selaku lembaga pembuat peraturan perundangan, eksekutif (pemerintahan), kepolisian, dan sebuah lembaga peradilan.³⁸

Sejalan dengan amanah Konstitusi di Indonesia yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa dalam konsep pembagian kekuasaan sebuah negara dapat dijankan dengan mengedepankan pembagian fungsi bukan pada pembagian

-

³⁶ Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jakarta: DPR.

³⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2007), 14.

³⁸ Ibid. 14.

Institusi/Lembaga. Serta mengedepankan hubungan saling kontrol satu sama lain. Sedangkan esensi dari pembagian kekuasaan yakni kekuasaan negara harus dipisah atau dibagi tetap masih relevan.³⁹

Dalam buku Black Law Dictionary:

Check and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balances those of other branches see also separation of power.⁴⁰

Check and balances adalah bertujuan untuk memaksimalkan fungsi setiap Lembaga Negara dan bertujuan untuk mencegah terjadinya dan membatasi kesewenang-wenangan oleh Lembaga Negara. Crince le Roy mengatakan bahwa dalam membangun Negara dengan sistem check and balances, Negara memposisikan dirinya sebagai lembaga penertib. Yang berarti bahwa Negara adalah sebuah organisasi kekuasaan dengan fungsi penertiban kepada masyarakat secara menyeluruh dengan menggunakan kekuasaanya. Bermula dari hal tersebut disusunlah tugas dan fungsi sebuah negara dipelaksanaanya diberikan kepada organ-organ kekuasaan negara yang independen dan terpisah satu sama lian. Dengan di lengkapi sistem pengawasan untuk menghindari terjadinya abouse of power oleh salah satu organ negara, yang mana hal ini disebut dengan sistem check and balances.

Check and balances mengakibatkan saling berhubungan satu sama lain antar cabang kekuasaan, dimana adanya timbal balik dari setiap

³⁹ Ibid, 13.

⁴⁰ Black Law Dictionarry By Henry Campbel, (St. Paul: West Publishing Co., 1990), 238.

⁴¹ Ibid, Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Cheks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*.

⁴² Crince le Roy, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, 42.

wewenang yang dimiliki. Namun hal ini bukan berarti tidak dimaksudkan untuk memperbesar efesiensi kerja seperti halnya yang berlaku di Negara Inggris. Namun hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk membatasi kekuasaan disetiap cabang kekuasaan secara proporsional dan efektif.

Dalam sistem *check and balances* dimana cabang kekuasaan negara dimungkinkan untuk melakukan kontrol terhadap cabang kekuasaan lainya sebagai upaya untuk menghindari tindakan kesewenang-wenangan, diktator, dan sentralistik kekuasaan. Sistem ini mencegah terjadinya kekuasaan yang mutlak antara Lembaga Negara yang ada. Jimly pernah mengatakan bahwa keberadaan sistem *check and balances* mengakibatkan kekuasaan negara dapat di kontrol, dibatasi bahkan dapat diatur sedemikian rupa untuk mencapai tujuan bernegara, hal ini akan berimplikasi pada tertutupnya celah penyalahgunaan kekuasaan (*abouse of power*) oleh aparat Negara.

Sistem inilah yang kemudian diadopsi oleh Indonesia pada konsep pemisahan kekuasaan, hal ini dapat dilihat dalam beberapa hal yang menjadi ciri sistem *check and balances* yakni kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan Undang-undang Produk legislatif, juga memiliki kekuasaan untuk mengusulkan dan membahas sebuah rancangan Undang-undang yang mana dalam konsepnya fungsi tersebut merupakan kewenangan dari

⁴³ A. Fickar Hadjar ed. al, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), 4.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). 74.

lembaga legislatif. Disamping itu Presiden juga memiliki kewenangan di bidang yudisial yakni penyelesaian sengketa, pengawasan serta kontroling.

Didalam kekuasaan legislatif, DRP sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi, namun dalam konstitusi DPR, dilengkapi juga dengan fungsi budgeting dan fungsi pengawasan. Dengan rincian sebagai berikut:

- a. Membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- b. Pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang dan APBN.

Sedangkan menurut Saldi Isra, sejak selesainya Perubahan UUD 1945 Generasi Pertama (1999-2002), pembedaan Lembaga-lembaga Negara tidak lagi didasarkan kepada pembagian hierarkis berupa lembaga tertinggi Negara dan lembaga tinggi negara. Setelah perubahan, Lembaga-lembaga Negara dibedakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan konstitusional masing-masing.

Tetapi dalam hal ini terdapat putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang kembali menghidupkan pola hubungan antar Lembaga Negara yang hierarkis. Misalnya, dalam halaman 178-179 Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 secara eksplisit dinyatakan:

"Menurut Mahkamah Konstitusi, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan Negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan judikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi

-

⁴⁶ Rizza Zia Agusty, *UUDNRI 1945 Lembaga Negara beserta pimpinannya peraturan perundang-undangan dan kabinet trisakti*, (Jakarta; Visi Media, 2014) 50-51.

MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (main state organs, principal state organs). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (main state functions, principal state functions), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (main state organs, principal state organs, atau main state institutions) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip check and balances."⁴⁷

Dengan demikian, prinsip *check and balances* itu terkait erat dengan konsep pemisahan kekuasaan *(separation of powers)*, bukan persoalan tentang kaitan atau hubungan antara lembaga negara. Contoh seperti halnya hubungan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial, itu merupakan bagian dari pemahaman terhadap sistem *check and balances* di luar konteks pemisahan fungsi-fungsi lembaga negara.

Saldi Isra mengatakan bahwa Hakim Konstitusi tidak menjelaskan secara jelas hubungan antara pemisahan kekuasaan dengan *check and balances*. Dalam pemisahan kekuasaan, lembaga negara dibagi secara kaku atas tiga keuasaan yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini berbeda dengan sistem *check and balance* dimana konsep pembagian kekuaasaan bukanlah menjadi hal yang mutlak. Oleh karenanya ada pernyataan yang sedikit berbahaya bagi diskursus Ilmu Hukum bila interpretasi MK ini dijadikan patokan dalam kontekstualisasi prinsip *check and balances*. Di Indonesia dikatakan bahaya karena pertimbangan tersebut menyempitkan pemahaman *chek and balances* pada teks konstitusi, bukan pada prinsipprinsip yang berlaku.

⁴⁷ Putusan MK No 005/PUU-IV/2006

Seoraang ahli hukum John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengatakan bahwa ada beberapa cara pendekatan yang digunakan untuk melihat dan memahami posisi dan hubungan antara Lembaga Negara diantaranya:

- 1. Separation of powers.
- 2. Separation of functions.
- 3. Checks and balances.

Terkait dengan pendekatan tersebut, Peter L. Strauss dalam tulisannya "The Place of Agencies in Government Separation of Powers and Fourth Branch" menjelaskan bahwa:

unlike the separation of powers, the check and balances idea does not suppose a radical division of government into three parts, with particular functions neatly parceled out among them. Rather, focus is on relationship and interconnections, on maintaining the conditions in which the intended struggle at the apex may continue.

Yang memiliki makna, gagasan *check and balances* berbeda dengan pemisahan kekuasaan yang mengacu pada pembagian fungsi-fungsi tertentu. Tetapi sebaliknya yang menjadi fokus *check and balances* yaitu pada sebuah hubungan serta interkoneksi sehingga suatu tujuan dapat berlanjut kedepannya. Pada dasarnya dalam upaya mewujudkan *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Melalui amandemen tersebut, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Kewenangan utama pembuatan Undang-undang ada pada DPR, walaupun persetujuan

Presiden diperlukan. Ketika rancangan Undang-undang telah disetujui oleh DPR bersama Pemerintah tetapi sampai batas waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan Undang-undang itu sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden dapat dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme Judicial Review. Akhirnya, ketika terjadi sengketa kewenangan antar Lembaga Negara, Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutuskan.

C. Teori Kewenangan

Konsep atau gagasan kewenangan bermula dari unsur sebuah Negara, yakni dengan keberadaan kekuaasaan yang di dalamnya terdapat kewenangan. Penulis mengutip pendapat Miriam Budiarjo yang berpendapat bahwa, kekuasaan pada umumnya berbentuk sebuah hubungan. Hal tersebut memilki arti bahwa, terdapat satu pihak yang memerintah dan ada juga pihak yang di perintah atau *the rule and the ruled*. Sedangkan pada kesempatan lain, Miriam Budiarjo berpendapat bahwa, kekuasaan tersebut sebagai inti dari penyelenggaraan suatu Negara. Sehingga Negara dalam keadaan bergerak atau *de staat in beweging*, serta Negara tersebut bisa berkiprah, berkapasitas, bekerja, berprestasi, serta berkinerja melayani masyarakat. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Lebih jelas lagi pendapat yang dikemukakan oleh Miriam Budiarjo mengenai kekuasan, yaitu kemampuan setiap orang atau

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, 35.

kelompok yang dapat mempengaruhi tingkah laku yang lainnya sehingga tercapainya keinginan serta tujuan setiap orang atau Negara.⁴⁹

Terdapat pengertian berdasarkan yuridis mengenai wewenang, yaitu merupakan kemampuan yang telah diberikan oleh peraturan Perundang-undangan untuk dapat menimbulkan akibat-akibat Hukum.⁵⁰ Sedangkan dalam pengertian wewenang menurut HD Stod, yaitu keseluruhan aturan yang berhubungan dengan perolehan atau penggunaan wewenang oleh pemerintah dalam Hukum Publik.⁵¹

Terdapat pandangan terminologis yang mensejajarkan wewenang dengan istilah *bevoegheid* dalam istilah belanda, serta penggunaan istilah wewenang dalam bentuk kata benda. Terdapat dua istilah dalam bahasa Belanda mengenai wewenang, yaitu *bovoegheid* dan *bekwaamheid*. Istilah *bovoegheid* lebih sering digunakan tetapi istilah *bekwaamheid* juga diartikan dengan kewenangan atau kompetensi. ⁵² Robert Bierstedt, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, mengemukakan bahwa wewenang atau *authority* adalah *institutionslized power* yang artinya kekuasaan yang di lembagakan. ⁵³ yaitu kekuasaan yang tidak hanya de facto menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai. Selain itu menurut Harold D Laswell dan Abrahan Kaplan, bahwa wewenang merupakan kekuasaan formal atau *formal power*.

_

⁴⁹ Ibid.,

⁵⁰ Indrohato, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, 65.

Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, 2004, 4.

⁵² Ridwan H.R., *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, 110-111.

⁵³ Ibid., Miriam Budiardjo, 64.

Ni'matul Huda dalam karya tulisnya menyebutkan bahwa wewenang adalah *authority* untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan, serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.⁵⁴ Wewenang yang semacam itu memilki sifat *deontis* yang berasal dari kata yunani deon yang memilki arti harus, agar menjadi pembeda dengan wewenang epistimis yaitu wewenang dalam bidang pengetahuan.⁵⁵

Sedangkan menurut Bagir Manan, bahwa wewenang yang berasal dari bahasa Hukum tidak memilki kesamaan dengan kekuasaan atau *macht*. Dalam kekuasaan hanya membuat gambaran terhadap hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Artinya dalam Hukum, wewenang juga merupakan hak dan kewajiban atau re*chten en plichten*. Selain itu juga merupakan, untuk melakukan tindakan terhadap Hukum Publik.

Berlain hal dengan istilah kewenangan, yang berasal dari sebuah kata dasar wewenang. Memiliki arti hak dan kekuasaan yang digunakan untuk melakukan sesuatu tertentu. Kewenangan juga dapat diartikan sebagai kekuasaan yang bersifat formal. Kekuasaan yang berdasarkan Undang-undang atau biasa disebut kekuasaan eksekutif administratif. Dalam hal ini penulis mengutip pendapat dari Ateng Syafrudin, yang berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Yang pertama mengenai kewenangan atau *autority gezag* yang biasa disebut kekuasaan formal.

⁵⁴ Ni'matul Huda, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi, Artikel, 1.

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta; Rajwali Press, 2014), 109.

⁵⁶ Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar nasional yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 2000, 1-2.

Sementara itu mengenai istilah wewenang atau *competence bevoegheid*, merupakan sebagian tertentu saja dari kewenagan. Artinya di dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang atau dengan sebutan *rechsbe voegdheden.*⁵⁷ Wewenang merupakan salah satu bagian dari Hukum Publik yang terdapat di wewenang lingkungan pemerintahan. Di dalamnya tidak hanya meliputi wewenang dalam membuat keputusan di pemerintahan atau *bestuur* dalam istilah latinnya. Tetapi juga meliputi wewenang dalam upaya menjalankan tugas dan wewenang. Tidak hanya itu, juga mendistribusikan wewenang yang telah ditetapkan di dalam peraturan Perundang-undangan.

Istilah kewenangan yang disebut sebagai kekuasaan formal, artinya kekuasan yang bersumber dari Undang-undang. Diantaranya yaitu kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Oleh karena itu di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang atau *rechtsbevoegheden*. Eain hal nya dengan literatur Ilmu Politik, Ilmu Hukum, Ilmu Pemerintahan yang sering ditemukan adalah istilah kekuasaan, kewenangan serta wewenang. Persamaan antara kekuasaan dan kewenangan sering dilakukan. Selain itu, kewenangan juga sering disamakan dengan wewenang. Kekuasaan dalam suatu Negara juga bisa disebut dengan otoritas atau wewennag yang dimilki pemnagku jabatan. Ketika istilah kekuasaan dalam hubungan dengan Negara, maka istilah yang dimaksud

-

⁵⁷Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Universitas Parahyangan; Bandung, 2000), 22. ⁵⁸ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Orasi Dies Natalis Unpar; Bandung, 1983), 20.

yaitu otoritas. Otoritas sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan sebagai berikut:⁵⁹

- Kekuasaan yang dimilki secara sah kepada suatu Lembaga di Masyarakat dengan kemungkinan para pemangku jabatan dapat menjalankan tugas dan fungsinya.
- 2. Hak untuk melakukan suatu tindakan tertentu dengan tujuan tertentu.
- 3. Kekuasaan atau wewenang yang dimiliki.
- 4. Hak untuk membuat suatu peraturan guna memerintah orang lain.

Sedangkan wewenang itu sendiri adalah:⁶⁰ suatu hak dan kekuasaan untuk dapat bertindak. Kekuasaan tersebut berupa kekuasaan dalam membuat suatu keputusan, memerintah, serta melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Hal ini berbeda dengan kewenangan yang berwenang terhadap hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Berdasarkan hal tersebut, terjadi kekuasaan yang tidak ada hubungannya dengan Hukum. Dalam hal ini Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan Hukum menurut Henc van Maarseven disebut sebagai "blote match",⁶¹ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan Hukum menurut Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang berdasarkan suatu sistem Hukum ini

⁵⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, 805.

⁶⁰ Ibid, 1272.

⁶¹ Suwoto Mulyosudarmo, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, (Universitas Airlangga; Jakarta, 1990), 30.

dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁶²

Dalam Hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- 1. Hukum.
- 2. Kewenangan (wewenang).
- 3. Keadilan.
- 4. Kejujuran.
- 5. Kebijakbestarian.
- 6. kebajikan.⁶³

Sedangkan Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek Hukum. Sementara itu kewenangan hanya beraspek Hukum semata yang artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar negara dalam keadaan bergerak atau *de staat in beweging*, sehingga Negara itu dapat

⁶² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Kanisius; Jogjakarta, 1990), 52

⁶³ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, 37-38.

berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani masyarakat. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi.

Di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep Hukum publik, karena wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirdjo menyatakan: "wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam wilayah hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam wilayah hukum privat disebut hak". 64 Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh bermaksud bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan prilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bermaksud bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas, dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas dalam wilayah wewenang umum dan standart khusus dalam wilayah wewenang tertentu. Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.⁶⁵ Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang.

 $^{^{64}}$ Prajudi Admosudirjo,
 $Hukum\ Administrasi\ Negara,$ Ghalia Indonesia, cet. 9. Jakarta, 1998.
 76

⁶⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, (Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2002), 68

Dalam Undang-undang Administrasi Negara Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 17 dan 18. Pada pasal 18 ayat 1 menyatakan bahwa, tindakan melampaui wewenang, yaitu tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat yang melampau batas wilayah berlakunya wewenang. Kemudian, penjelasan selanjutnya pada ayat ke 2 mengenai tindakan mencampuradukan wewenang yaitu tindakan yang di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan serta bertentangan dengan materi wewenang yang diberikan. sedangkan tindakan sewenang-wenang merupakan tindakan yang dilakukan Badan atau Pejabat tanpa dasar kewenangan dan bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan Hukum tetap. 66

D. Teori Independent Regulatory Agencies.

Dalam teori ini terdapat semacam role model atau blue print, dimana para analis dapat mengkaji dan merumuskan karakteristik khusus dari Lembaga-lembaga yang disebutkan, sehingga didapatkan kriteria atau standar umum Independent Regulatory Agencies. ⁶⁷ Secara a contrario, maka Lembaga lain yang tidak termasuk dalam ketentuan tersebut atau karakteristik kelembagaannya tidak sepenuhnya sama, maka dikualifikasi tidak termasuk dalam kategori IRAs.

Pandangan Curtis W Copeland yang menarasikan dengan *Environmental*Protection Agency yang masuk ke dalam Lembaga Independen Agencies di

66 UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

⁶⁷ Rizki Ramadani & Moch. Andry WW.M, The Independency of the Corruption Eradication

Commission of the Republic of Indonesia (KPK RI) in Indicators of Independent Regulatory Agencies (IRAs), Substantive Justice International Journal of Law, Vol. 1, Issue 2., Juli 2018, 84.

Amerika dan berada di luar struktur Eksekutif, namun tidak tercantum dalam ketentuan The Paperwork Reduction Act sebagai IRAs. Satu hal yang membuat Environmental Protection Agency hanya dikategorikan sebagai "independent agencies" dan bukan "independent regulatory agencies" atau IRAs adalah tidak adanya independensi Environmental Protection Agency dalam hal pemberhentian pimpinannya oleh Presiden.⁶⁸ Copeland menyatakan bahwa Independent Agencies tidak termasuk golongan IRAs, disebabkan perbedaan derajat independensinya, terutama pada aspek political independence, yang memiliki ciri khas adanya jarak dari kontrol dan pengaruh Presiden.⁶⁹

Independent Agencies cenderung lebih terbuka dengan pengaruh Presiden, dimana Lembaga ini dibentuk atas dasar "to serve the pleasure of the president". Namun demikian, Independent agencies juga tidak dapat dikategorikan sebagai executive agencies atau lembaga sejenis kementerian dan departemen, sebab lembaga ini tidak termasuk dalam struktur kekuasaan eksekutif. Berdasarkan pandangan ini dapat disimpulkan bila Independent agencies pada dasarnya adalah Lembaga pemerintah yang bersifat independen, namun bukan dalam kategori lembaga negara independen yang sebenarnya.

Di samping karakteristik kelembagaan, independensi juga termanifestasi pada karakteristik kewenangan yang dimiliki oleh LNI. Di Amerika, banyak terdapat badan-badan pemerintah federal yang diberikan kewenangan secara konstitusional oleh lembaga legislatif (melalui undang-undang) untuk menjalankan kekuasaan secara independen. Sebagaimana dikemukakan oleh

⁶⁹ Ibid., 6

⁶⁸ Curtis W. Copeland, "Economic Analysis and Independent Regulatory Agencies", draft Report for the consideration of the administrative conference of United States, USA., 2013, 6.

Funk dan Seamon, badan- badan federal ini secara praktis menjalankan fungsifungsi pemerintahan dengan mengkombinasikan kekuasaan legislatif, eksekutif
dan yudikatif atau kekuasaan yang bersifat kuasi. To Sudah jamak diketahui pula
jika lembaga yang tergolong dalam IRAs di negara-negara Amerika maupun
Eropa memiliki kewenangan yang berciri self-regulatory atau rule making the peraturan disipangan yang diberikan untuk membuat peraturan

kelembagaan sendiri secara mandiri.

-

⁷⁰ Mark Thatcher, "Independent regulatory agencies in Europe", Risk and Regulation Magazine, Summer 2005, 2011, hlm. 117.

⁷¹ Rizki Ramadani, *Lembaga Negara Independen di Indonesia Dalam Prespektif Independent Regulatory Agencies*, (Jogjakarta: UII, 2020).

BAB III

Kewenangan DKPP Sebagai Lembaga Etik Penyelenggara Pemilu

A. Kelembagaan DKPP.

Telah terjadi suatu transisi Demokrasi di berbagai Negara yang ditandai dengan terjadinya perubahan terhadap Konstitusi untuk menjamin kemandirian serta akuntabilitas terhadap para penyelenggara Pemilu. Hal tersebut juga terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan melalui proses amandemen UUD 1945. Amandemen tersebut memberikan sebuah jaminan terhadap konstitusional mengenai kemandirian para penyelenggara Pemilu. Hal tersebut agar Demokrasi dapat terlaksana melalui adanya Pemilu. Mandiri juga diartikan mandiri dalm tahapan Pemilu dan tidak hanya mandiri secara kelembagaan. Tidak adanya intervensi yang berasal dari para pihak di luar penyelenggara Pemilu menjadi tolak ukur terhadap kemandirian Lembaga. Segala kewenangan yang dimiliki harus menjunjung tinggi nilai independen, karena hal tersebut menjadi faktor terpenting dalam mewujudkan Pemilu yang Demokratis serta mandiri.⁷²

Untuk menjaga kemandirian menjadi suatu hal yang penting, maka perlu di bentuk aturan yang dapat mengatur persoalan Kode Etik dari Penyelenggara Pemilu. Sifat yang mengikat serta wajib dipatuhi oleh penyelenggara Pemilu menjadi hal yang penting. Selain itu di dalamnya merupakan prinsip yang

⁷² Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP Sebagai Peradilan Etik*, (Komisi Yudisial; Jakarta, 2014), 397.

dapat menjadi pedoman bagi para penyelenggara Pemilu. Prinsip dalam hal ini, yaitu Luber dan Jurdil yang di dalam Konstitusi sudah diatur.

Maka dalam memeriksa pelanggaran terhadap Kode Etik penyelenggara Pemilu, terbentuk Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum atau dengan sebutan DK-KPU pada tahun 2008. Kewenangan Lembaga tersebut, yaitu memeriksa dugaan pelanggaran Kode Etik yang telah dilakukan oleh KPU. Merupakan Institusi Etik yang berdasar pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007. Meskipun berdasar pada Undang-undang, tetapi Lembaga tersebut kewenangannya belum terlalu kuat. Lemabaga tersebut hanya berwenang memeriksa, memanggil, dan menyidangkan hingga memberikan suatu rekomendasi kepda KPU. Sifat dari Lembaga ini yaitu *ad-hoc*, sehingga hanya dapat di bentuk ketika terjadi kasus pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh KPU.

Sejak awal pembentukan dari tahun 2008 sampai 2011 sudah terdapat kompetensi keanggotaan yang dapat dikatakan cukup baik. Hal tersebut tidak terdapat pada aspek struktural, karena belum dikatakan balances yang disebabkan oleh anggota penyelenggara Pemilu yang mendominasi dari keanggotannya. Lembaga tersebut memilki pimpinan yaitu Prof Jimly Asshiddiqie dalam berbagai kesempatan. Ketika itu terdapat prestasi yang bisa di bilang tidak mengecewakan Publik. Penanganan persoalan yang tergolong cepat dengan memberhentikan beberapa anggota dari KPUD, baik di tingkat Provinsi, Kabupaten ataupun Kota. Hal tersebut termasuk pemberhentian salah

73 Ibid.,

satu mantan anggota KPU 2010. Tindakan tersebut memberi harapan baru terhadap perubahan di mata Publik. Prestasi yang baik tersebut, dapat menampilkan performa kelembagaan yang produktif. Hal tersebut menjadi awal mula lahirnya Institusi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Institusi tersebut di dorong juga oleh Pemerintah dan DPR serta Lembaga Yudikatif. Dengan tujuan dapat mendorong terwujudnya misi yang sangat mulia untuk meningkatkan kapasitas dalam wewenang yang di miliki dan memastikan Institusi ini tidak lagi bersifat *ad-hoc*, melainkan bersifat tetap. Tidak hanya menangani Kode Etik dari KPU tetapi juga Bawaslu dalam setiang tingkatan. Memiliki landasan Hukum yaitu UU No 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. Pada akhirnya DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012.

Pembentukan DKPP bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, serta kredibiltas dari KPU dan Bawaslu. Supaya Pemilu dapat berjalan dengan baik dan benar sesuai dalam Pasal 110 ayat 1 UU No 15 Tahun 2011. DKPP di bentuk agar memeriksa serta memutus pengaduan atau laporan atas dugaan pelanggaran Kode Etik yang telah dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. Peyelenggara Pemilu tersebut terdiri dari anggota KPU baik di tingkat Provinsi, Kabupaten atau Kota, serta anggota PPK, anggota PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, Bawaslu, dan Panwaslu.

Kehadiran DKPP untuk mewujudkan nilai-nilai moral dan etika yang baik bagi para penyelenggara Pemilu sebagai manifestasi *electoral integrity*. Bersifat tetap dan permanen dengan Dasar Hukum UU Nomor 7 Tahun 2017.

Lahirnya DKPP termasuk salah satu pembuktian bahwa Indonesia sudah menerapkan electoral Integrity.⁷⁴ Pada UU Nomor 7 Tahun 2017, DKPP berkedudukan di Ibu Kota Negara hal ini berbeda dengan Lembaga sebelumnya, yaitu DK-KPU yang sebagai Dasar Hukum UU No 22 Tahun 2007 yang menempatkan nya di internal KPU saja. Tugas serta fungsinya juga hanya mengawasi prilaku Kode Etik KPU Pusat hingga Provinsi.

Dalam memastikan para penyelenggara Pemilu tetap terjaga dalam kemandiriannya serta berintegritas dan berkredibilitas, maka DKP ketika melaksanakan tugasnya berpedoman terhadap pelaksanaan asas-asas dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal tersebut sebagaimana yang sudah tercantum dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 3. Asas tersebut meliputi asas mandiri, jujur, adil, berkepastian Hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.⁷⁵

B. Kedudukan DKPP Sebagai Lembaga Etik Penyelenggara Pemilu.

Reformasi Konstitusi dilakukan untuk mengubah struktur ketatanegaraan di Indonesia. Tujuannya untuk menata keseimbangan keseimbangan atau yang biasa di sebut dengan check and balances. Dalam menata setiap Lembaga Negara harus berpedoman terhadap Konstitusi. Konstitusi memiliki tiga fungsi pokok menurut Saldi Isra, yaitu:⁷⁶

⁷⁴ Jimly Asshddiqie, Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum, (Makalah; Jakarta), 2013,

⁷⁵ UU Nomor 7 Tahun 2017 Undang-undang Pemilu.

⁷⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No 11/PUU-VIII/2010, Bagian keterangan saksi ahli Saldi Isra.

- 1. Menentukan Lembaga yang harus ada di dalam suatu Negara.
- Melakukan penjelasan terhadap interaksi antar Lembaga Negara serta hubungan dan kewenangannya.
- Dapat menjelaskan hubungan yang terjadi antara Negara dengan Masyarakatnya.

Konstitusi juga memberikan perintah agar melakukan pembentukan Lembaga Negara dengan kategori Lembaga Negara penunjang. Lembaga Negara tersebut biasa disebut dalm teori Hukum Tata Negara dengan *the auxiliary state organ*. Dalam Teori ini menggambarkan bahwa sstem trias politica dalam perkembangan Negara modern sudah tidak relevan untuk diterapkan. Karena dalam menjalankan tugas kenegaraan yang dilakukan oleh Lembaga Negara utama tidak bisa dilakukan secara sendirian. Maka, dalam pembentukan Lembaga Negara baru merupakan eksperimentasi kelembagaan atau disebut dengan *Institutional exsperimentation*. Lembaga Negara tersebut bisa berupa Dewan, Komisi, Komite, Badan, atau otorita yang diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie.⁷⁷

Dalam Pasal 22E Ayat 5 UUD 1945 sudah mengatur tentang keberadaan Lembaga Pemilu. Pasal tersebut menyatakan bahwa, dalam pelaksanaan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang memiliki sifat Naional, mandiri, serta tetap. Sedangkan menurut pendapat dari Jimly Asshiddiqie Pasal tersebut masih belum jelas menyebutkan kelembagaan dalam Pemilu.⁷⁸ Ketentuan Pasal tersebut hanya menjelaskan kewenangan pokok saja.

_

⁷⁷ Ibid, Jimly Asshiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, 29.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta; Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 237.

Seharusnya dalam penyebutan terhadap Komisi Pemilihan Umum menggunakan huruf besar. Sebagaimana dalam penyebutan DPR dan MPR. Maka dari itu dapat diartikan dengan suatu UU dapat memberi Nama lain terhadap penyelenggara Pemilu tersebut, sehingga apapun Nama Lembaga tersebut ketika memiliki tugas atau kewenangan dalam penyelenggaraan Pemilu maka hakikatnya bisa disebut dengan Komisi Pemilihan Umum.

Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No 11/PUU-VII/2010 yang membahas tentang pengujian UU No 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menempatkan KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai Lembaga yang mandiri. Putusan tersebut lebih jelas berbunyi:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, Pemilihan umum diselenggarakanoleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Kalimat suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU No. 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam

hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, secara kelembagaan DKPP memiliki kedudukan yang sejajar dengan KPU dan Bawaslu, yang mana sama-sama sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945. Lembaga DKPP tergolong sebagai state auxiliary organs, yaitu Lembaga Negara yang memiliki sifat penunjang terhadap Lembaga lain. Diantara Lembaga-lembaga yang banyak tersebut ada yang disebut dengan *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi-fungsi aministratif, regulatif, dan fungsi penghukuman. Fungsi tersebut dilakukan secara bersamaan oleh Lembaga-lembaga baru tersebut.⁷⁹

Selanjutnya mengenai keanggotaan DKPP berjumlah 15 orang sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi No 81/PUUIX/2011. Tetapi setelah munculnya putusan MK tersebut, keanggotaan dari DKPP menjadi 7 orang, yang terdiri dari 1 orang dari KPU, 1 orang dari Bawaslu, dan 5 orang dari unsur masyarakat. Hal tersebut juga tertuang dalam Pasal 109 ayat 4 UU Nomor 15 Tahun 2011. Pada struktur keanggotaan DKPP periode tahun 2012-2017 terdiri dari 3 perwakilan unsur DPR, 2 dari unsur pemerintah, dan 2 masing-masing dari unsur penyelenggara Pemilu yaitu KPU dan Bawaslu.

79 Ibid, Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, 29-30.

Keanggotaan tersebut mempunyai Kode etik dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Persoalan Etika pada dasarnya mengajarkan manusia bagaimana dapat mengikuti serta mengambil ajaran moral untuk memastikan perbuatan apapun yang dilakukan senantiasa didasarkan pada nilai-nilai moral. Terdapat dua pemahaman mengenai etika, pertama etika secara umum dan yang kedua etika secara khusus. Adapun etika yang bersifat umum merupakan etika yang dapat menggambarkan prinsip-prinsip yang berkembang dalam prilaku manusia. Sedangkan mengenai etika dalam arti khusus yaitu etika yang hubungannya dengan prinsip-prinsip yang berlaku di berbagai aspek kehidupan manusia. ⁸⁰

Etika adalah suatu hal yang penting bagi setiap penyelenggara Pemilu, karena hal tersebut merupakan aspek fundamental untuk mewujudkan Pemilu yang Demokratis. Sehingga, cita untuk mewujudkan Pemilu yang Demokratis tercapai. Tercapainya hal tersebut jika mengedepankan nilai-nilai etika dalam pelaksanaan tugasnya. Tetapi jika penyelenggara Pemilu melakukan pelanggaran terhadap nilai-nilai etika, maka terjadi potensi untuk menghambat terwujudnya pelaksanaan Pemilu yang Demokratis.

Banyak dari anggota penyelenggara Pemilu yang masih terbukti melakukan pelanggaran etika dengan bersikap atau bertindak tidak profesional perihal menjalankan tugasnya. Maka, dalam penegakan Kode Etik dipandang sangat perlu, karena sebagai alat kontrol terhadap pelaksanaan nilai-nilai luhur yang tertuang di dalam aturan Kode Etik. Sejauh ini dapat kita sadari bahwa,

⁸⁰ Ibid., 103

Lembaga khusus sebagai penegak Kode Etik yang berada di Indonesia masih belum efektif. Dari sekian banyak Lembaga penegak Kode Etik seperti Komisis Yudisial, Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain sebagainya. Lembaga-lembaga tersebut mayoritas menggunakan model persidangan dengan sifat tertutup. Hal tersebut berbeda dengan DKPP yang dalam penerapannya menggunakan model persidangan dengan sifat terbuka. DKPP didesain sebagai Badan Peradilan Etika dengan menerapkan semua prinsip dalam suatu Peradilan. Dalam putusan DKPP juga bersifat final dan mengikat. Sehingga diharapkan dengan hadirnya DKPP dapat menjadikan Lembaga yang inspiratif terhadap Lembaga penegak Etik lainnya.

Selain itu terdapat pernyataan dari ketua DKPP pada waktu itu Jimly Asshiddiqie bahwa, mekanisme kerja DKPP telah memiliki desain sebagai suatu Badan Peradilan Etika atau *court of ethics*. Didalamnya juga menerapkan prinsip suatu Peradilan modern. Prinsip tersebut diantaranya yaitu prinsip Independensi, Imparsialitas, serta transparansi. Dengan demikian, maka semua pihak yang berkaitan dengan perkara wajib didengarkan dalam suatu persidangan. Persidangan tersebut dilaksanakan secara terbuka dan yang bertindak sebagai Hakim untuk menengahi pertentangan dan mengatasi konflik serta memberikan solusi adalah anggota dari DKPP. ⁸¹

Dalam menjalankan tugasnya, DKPP diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 untuk menyusun peraturan tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu serta peraturan yang digunakan sebagai pedoman dalam

-

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum*, (Makalah; Jakarta, 2013), 6.

beracara. Peraturan tersebut kemudian di tuangkan dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13, 11 dan 1, Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai hukum materiil nya, serta peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pedoman beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai hukum formil nya. Peraturan bersama tersebut mengatur tentang penyelesaian perkara di DKPP berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang diduga dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yang diproses sebagaimana sebuah peradilan, yaitu peradilan etika (court of ethics).

Adapun mengenai tugas dari DKPP, dijelaskan dalam Pasal 159 ayat 1 UU Nomor 7 Tahun 2017, yaitu:

- a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.
- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemerikasaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

Sementara itu, dalam rangka menjalankan tugasnya tersebut, berdasarkan Pasal 159 ayat 2 UU Nomor 7 Tahun 2017, DKPP memiliki kewenangan untuk:

- a. Memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran
 Kode Etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan.
- b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk dokumen atau bukti lain.

c. Memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar
 Kode Etik.

d. Memutus pelanggaran kode etik.

Sementara itu dalam mekanisme ataupun tahapan pemeriksaan terhadap pengaduan atau laporan dugaan adanya pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Penyelenggara pemilu, telah dijelaskan di dalam sebuah peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 mengenai pedoman beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Adapun yang berkaitan dengan amar putusan DKPP dapat menyatakan yang pertama, bahwa pengadu atau laporan tidak dapat diterima. Yang kedua, Teradu atau Terlapor terbukti melanggar. Yang terakhir, Teradu dan Terlapor tidak terbukti melanggar. Jika dalam isi amar putusan DKPP telah menyatakan pihak teradu atau terlapor terbukti bersalah melanggar Kode Etik maka DKPP memberikan sebuah sanksi yang dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, bahkan sampai pemberhentian tetap. Serta apabila pengaduan tidak terbukti dalam persidangan maka, DKPP melakukan rehabilitasi terhadap teradu atau terlapor.⁸²

Dari tugas dan kewenangan yang dimilki, lebih lanjut membahas mengenai perpindahan anggaran ataupun kesekretariatan DKPP. Yang dalam hal ini berada di KEMENDAGRI pasca lahirnya PERPRES Nomor 67 Tahun 2018. Perlu diketahui bahwa sebelumnya DKPP berada bersama-sama dengan Bawaslu perihal kesekretariatan maupun anggaran. Hal ini juga didukung oleh

_

⁸² UU Nomor 1 Tahun 2021 Peraturan DKPP.

pihak DKPP pada saat itu karena dianggap akan lebih independen dalam kelembagaan.

Demisioner Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yaitu Harjono memastikan bahwa perpindahan induk dari Bawaslu ke Kementerian Dalam Negeri tidak akan memengaruhi independensi lembaganya. Oleh karena itu, perpindahan ini hanya persoalan yang berkaitan dengan bagaimana secara birokrasi DKPP harus bernaung. DKPP tetap berkomitmen bahwa perpindahan ini tidak akan mempengaruhi independensi DKPP.

C. Putusan DKPP Keluar Dari Yuridiksi Kewenangan.

Pertama dalam Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 Caleg Nomor Urut 1 Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Dapil Kalimantan Barat 6 atas Nama Hendri Makaluasc, beliau mengadukan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (KEPP) kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) pada 18 Oktober 2019. Pengaduan tersebut dipicu atas perselisihan internal caleg Partai Gerindra Dapil Kalimantan Barat 6 dimana Caleg Nomor Urut 7 Hendri Makaluasc mendalilkan telah terjadi perubahan perolehan suara yang melibatkan Caleg Nomor Urut 7 atas nama Cok Hendri Ramapon di 19 Desa, Kecamatan Meliau, yaitu Desa Sungai Mayam, Bakti Jaya, Melobok, Mukti Jaya, Kuala Buayan, Meranggau, Meliau Hulu, Melawi Makmur, Sungai Kembayau, Kunyil, Baru

_

⁸³ https://dkpp.go.id/ketua-pastikan-perpindahan-induk-tidak-akan-pengaruhi-independensi-dkpp/ (Senin 17 Mei 2021).

Lombak, Balai Tinggi, Lalang, Meliau Hilir, Kuala Rosan, Harapan makmur, Enggadai, Cupang, Serta Pempang Dua. Menurut Pengadu ada penambahan atau penggelembungan suara Cok Hendri Ramapon sebanyak 2.414 suara.

Terkait perselisihan internal tersebut, Hendri Makaluasc telah melaporkan pelanggaran administartif Pemilu kepada Bawaslu Kab. Sanggau yang tertuang pada Putusan Nomor 07/LP/PL/Kab/20.12/V/2019, tertanggal 11 Mei 2019 dan Bawaslu RI pada Putusan Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019, tertanggal 2 September 2019. Dalam hal ini juga telah mengajukan permohonan perselisihan hasil Pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi tertuang dalam Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

Dikeluarkannya putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau Nomor 07/LP/PL/Kab/20.12/V/2019, KPU Kabupaten Sanggau menindaklanjuti menerbitkan Sanggau dengan Berita Acara **KPU** pada Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019, tertanggal 7 Juli 2019. Dimana suara Cok Hendri Ramapon semula 6.599 menjadi 3.964 sedangkan suara Hendri Makaluasc yang semula 5.325 suara bertambah menjadi 5.384. Pada saat yang sama persoalan tersebut juga dibawa Hendri Makaluasch dalam PHPU di MK melalui permohonan tertanggal 23 Mei 2019.

Baik pada Putusan Bawaslu Kab. Sanggau maupun Putusan Bawaslu RI menerima permohonan Hendri Makaluasc. Bawaslu RI dalam Putusannya memerintahkan dilakukan koreksi atas perolehan suara dan penetapan calon

terpilih sesuai dengan Berita Acara KPU Sanggau Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019.

Pada halaman 273-274 Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, MK menyebutkan Bahwa, atas pelaksanaan rekomendasi tersebut di atas ternyata di persidangan baik Pemohon maupun Termohon dan Bawaslu membenarkan telah terjadi perubahan perolehan suara untuk DPRD Provinsi Kalbar Dapil 6 yang semula suara Pemohon yaitu Hendri Makaluasc oleh Termohon ditetapkan memperoleh 5.325 suara berubah menjadi 5.384 suara. Bahwa oleh karena putusan Bawaslu yang memuat rekomendasi sebagaimana diuraikan di atas yang pelaksanaannya dituangkan dalam Berita Acara Nomor 354/PY.01.1- BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 tersebut tidak memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk menetapkan jumlah total perolehan suara setelah dilakukannya koreksi sesuai dengan rekomendasi Bawaslu dimaksud dan di lain pihak Termohon dalam persidangan menegaskan bahwa hasil pelaksanaan rekomendasi dimaksud akan dilaporkan dalam persidangan di hadapan Mahkamah karena persoalan suara tersebut telah diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, maka Pemohon dan Termohon menyerahkan penyelesaian persoalan tersebut kepada Mahkamah.

Putusan MK a quo dalam pokok permohonan menyatakan:

- 1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.
- Menyatakan perolehan suara yang benar untuk Pemohon atas nama Hendri Makaluasc Calon Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat 6 Partai

- Gerindra Nomor Urut 1, Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 adalah 5.384 suara.
- Menolak permohonan Pemohon sepanjang menyangkut DPR RI Daerah Pemilihan Kalimantan Barat I serta permohonan Pemohon selain dan selebihnya.
- 4. Memerintahkan Termohon untuk melaksanakan putusan a quo.

Sementara permohonan Cok Hendri Ramapon untuk menjadi Pihak Terkait, karena yang bersangkutan tidak memperoleh persetujuan yang ditandatangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal DPP Partai Gerindra, maka dianggap tidak memenuhi syarat untuk diterima kedudukan hukumnya sebagai Pihak Terkait. Segala keterangan yang diberikan oleh yang bersangkutan beserta hal-hal yang terkait dengannya tidak dipertimbangkan lebih jauh oleh MK.

Sebagai tindak lanjut Putusan MK, KPU Kalimantan Barat mengeluarkan tiga Keputusan berbeda. Keputusan pertama, Keputusan KPU Kalimantan Barat Nomor 44/PL.01.9- Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, tertanggal 12 Agustus 2019. KPU Kalimantan Barat hanya memperbaiki dan menetapkan perolehan suara Pengadu sebanyak 5.384 (lima ribu tiga ratus delapan puluh empat) atau bertambah 59 suara. Tanpa mengoreksi perolehan suara Cok Hendri Ramapon Calon, sebanyak 6.599 (enam ribu lima ratus Sembilan puluh Sembilan) suara. Sebelum pelaksanaan putusan MK oleh KPU Kalimantan Barat, KPU RI telah

menyampaikan Surat Nomor 1099/PY.01.1- SD/06/KPU/VIII/2019 tanggal 8 Agustus 2019 perihal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang pada intinya KPU Kalimantan Barat wajib melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Atas Keputusan KPU Kalimantan Barat Nomor 44/PL.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 ini lah, Hendri Makaluasc mengajukan Laporan Pelanggaran Administratif Pemilu ke Bawaslu RI. Keputusan kedua, tertanggal 5 September 2019, KPU Kalimantan Barat melaksanakan Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019 dan menetapkan Hendri Makaluasc sebagai calon terpilih, sesuai Berita Acara KPU Sanggau Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019.

KPU Kalimantan Barat mengeluarkan Keputusan ketiga pada 10 September 2019 yang membatalkan Keputusan kedua. Dalam Keputusan ketiga ini KPU Kalimantan Barat hanya menambah suara Hendri Makaluasc sebanyak 59 suara tanpa mengubah perolehan suara Cok Hendri Ramapon, serta menetapkan Cok Hendri Ramapon sebagai caleg terpilih. Keputusan ketiga ini adalah sama dengan Keputusan pertama yang dibuat KPU Kalimantan Barat untuk menindaklanjuti Putusan MK, sebelum adanya Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019. Keputusan ketiga KPU Kalimantan Barat tertanggal 10 September 2019 tersebut dibuat setelah adanya Surat KPU RI Nomor 1937/PY.01-SD/06/KPU/IX/2019, tertanggal 10 September 2019, dimana KPU RI memerintahkan KPU Kalimantan Barat untuk melakukan Rapat Pleno Membatalkan Hasil Rapat

Pleno terbuka tanggal 5 September 2019 dengan alasan bertentangan dengan amar Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

KPU RI berpandangan Keputusan kedua KPU Kalimantan Barat pada 5 September 2019 telah melanggar arahan KPU RI kepada KPU Kalimantan Barat yang tertuang dalam Surat KPU RI Nomor 1922/PY.01.1-SD/06/KPU/IX/2019, yang pada intinya memberi arahan bahwa Putusan Bawaslu Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019 tidak dapat dilaksanakan karena bertentangan dengan amar Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019. Surat tersebut merupakan balasan atas permintaan arahan dari KPU Kalimantan Barat yang dikirimkan melalui Surat Nomor 233/PY.01.1-SD/61/Prov/IX/2019, tertanggal 2 September 2019. Namun pada kenyataannya, arahan KPU RI tidak dilaksanakan oleh KPU Kalimantan Barat, dan tetap menindaklanjuti Putusan Bawaslu RI dengan mengadakan rapat dan membuat Keputusan kedua pada 5 September 2019.

Dalam pengaduannya ke DKPP, Hendri Makaluasc mendalilkan bahwa telah terjadi pelanggaran KEPP oleh tujuh orang anggota KPU RI (Teradu I s.d Teradu VII) dan empat orang anggota KPU Kalimantan Barat (Teradu VIII s.d Teradu XI) karena telah salah dalam menindaklanjuti Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 serta mengabaikan Putusan Penanganan Pelanggaran Administratif yang sudah diputuskan oleh Bawaslu Kab. Sanggau dan Bawaslu RI. KPU RI juga dipersoalkan karena meminta KPU Kalimantan Barat mengubah Keputusan mereka yang merupakan tindak lanjut atas Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019.

Pada persidangan pertama 13 November 2019, Hendri Makaluasc telah mencabut pengaduannya dengan menyampaikan Surat Pencabutan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Namun DKPP berdasarkan ketentuan Pasal 19 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, tetap melanjutkan proses pemeriksaan pengaduan perkara tersebut. Pada sidang kedua, 17 Januari 2020, Hendri Makaluasc maupun pengacaranya tidak datang menghadiri sidang DKPP.

Melalui Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019, DKPP menjatuhkan sanksi Peringatan Keras Terakhir kepada Teradu I Arief Budiman selaku Ketua merangkap Anggota KPU RI, Teradu II Pramono Ubaid Tanthowi, Teradu IV Ilham Saputra, Teradu V Viryan, dan Teradu VI Hasyim Asy'ari masing-masing selaku Anggota KPU RI terhitung sejak dibacakannya Putusan. Serta menjatuhkan sanksi Pemberhentian Tetap kepada Teradu VII Evi Novida Ginting Manik selaku Anggota KPU RI sejak putusan dibacakan.

DKPP menilai Teradu I s.d Teradu VII menunjukkan sikap berbeda ketika melaksanakan Putusan MK Nomor 176-04-01/PHPU.DPRDPRD/XVII/2019. Dimana para Teradu melalui KIP Kota Banda Aceh tidak hanya menetapkan perolehan suara Pemohon Partai Politik Calon Anggota DPRK Kota Banda Aceh Nomor Urut 6 atas nama Dra. Hj. Kasumi Sulaiman, MM, untuk TPS 3 Desa Tibang Kecamatan Syiah Kuala sebanyak 4 (empat) suara. Hal tersebut menyebabkan terjadinya perubahan perolehan suara dan calon terpilih. Perolehan suara Dra. Hj. Kasumi Sulaiman,

MM semula berjumlah 488 (empat ratus delapan puluh delapan) suara berubah menjadi 492 (empat ratus sembilan puluh dua) suara atau bertambah 4 (empat) sekaligus ditetapkan sebagai calon terpilih menggeser Maulida. Menurut DKPP, perbedaan perlakuan tidak hanya menunjukkan ketidak profesionalan namun juga berakibat tidak adanya kepastian hukum dan keadilan pemilu sehingga perolehan suara tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh para Teradu yang pada gilirannya menghancurkan kredibilitas hasil Pemilu.

Tindakan seluruh anggota KPU RI dianggap ambivalen dalam menangani perkara Hendri Makaluasc, karena membaca secara sepotong Putusan MK dengan hanya mengutip amar Putusan yang menetapkan perolehan suara Hendri Makaluasc adalah 5.384 suara. Tindakan demikian menurut DKPP tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan etika, sebab dalam logika sederhana menggunakan penalaran yang wajar, amar putusan merupakan sintesa dari dialektika logika hukum dan fakta yang telah diuji dalam proses pembuktian di dalam persidangan yang telah dinilai dan dipertimbangkan dalam putusan MK. Tindakan para Teradu yang secara parsial memahami dan menindaklanjuti Putusan MK, dianggap DKPP menyebabkan kebenaran perolehan suara terabaikan hingga merugikan hak-hak konstitusional Pengadu yang menyebabkan suara pemilih Pengadu menjadi tidak bermakna. DKPP menilai Tindakan para Teradu mendistorsi perolehan suara Pengadu sebanyak 5.384 sehingga tidak ditetapkan sebagai calon terpilih.

DKPP tidak menerima dalil Teradu yang menyebutkan terdapat perbedaan dalam kedua Putusan MK. Dimana dalam amar Putusan MK Nomor

176-04-01/PHPU.DPRDPRD/XVII/2019 tersebut, disebutkan locus terjadinya penetapan perolehan suara, sehingga dapat dilakukan koreksi sertifikat perolehan suara dalam locus dimaksud. Sedangkan dalam Putusan MK Nomor 15402.20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tidak sebutkan secara spesifik locus dimaksud, sehingga pelaksanaan putusan tersebut hanya melakukan perubahan DC1- DPRD Provinsi sepanjang perolehan suara Kalimantan Barat 6 Nomor Urut 1 sebanyak 5.384 suara atas nama Makaluasc.

DKPP juga menilai tindakan Teradu III (Wahyu Setiawan) sebagai Koordinator Wilayah Kalimantan Barat yang memerintahkan KPU Kalimantan Barat untuk melaksanakan Rapat Pleno Tertutup di Kantor KPU RI, bertentangan dengan ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 2017 juncto Pasal 16 Ayat (1) Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2019 yang mewajibkan penetapan hasil pemilu dilakukan dalam Rapat Pleno terbuka terhadap Penetapan Hasil Pemilu yang dihadiri saksi dan Bawaslu.

Tindakan KPU RI yang meminta KPU Kalimantan Barat mengubah keputusannya yang menindaklanjuti Putusan Bawaslu, juga dianggap sebagai intervensi atas upaya KPU Kalimantan Barat dalam menyelamatkan kredibilitas hasil Pemilu. DKPP tidak menerima dalil KPU Kalimantan Barat terkait Rapat Pleno Tertutup, yang menjelaskan bahwa Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Penetapan Perolehan Kursi dan Penetapan Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum sesuai dengan ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 7 tahun 2017 sudah dilaksanakan pada 12 Agustus 2019. Menurut KPU Kalimantan Barat, sesuai ketentuan Pasal 61 ayat (2) Peraturan KPU

Nomor 8 Tahun 2019, rapat pleno tertutup dilaksanakan untuk membahas masalah lain. Dalam kaitan hal tersebut, rapat pleno tertutup dilakukan untuk mencabut Keputusan yang telah ditetapkan tanpa melakukan perubahan perolehan suara dan kursi partai politik yang telah ditetapkan sebelumnya (Keputusan 12 Agustus 2019).

Dalam Putusannya, DKPP menempatkan koordinator divisi bertindak sebagai leading sector memberikan feeding dalam proses pengambilan keputusan di forum Rapat Pleno KPU. Teradu VII, Evi Novida Ginting sebagai Koordinator Divisi Teknis Penyelenggaraan dan Logistik Pemilu dianggap DKPP memiliki tanggungjawab etik lebih besar atas ketidakpastian hukum dan ketidakadilan akibat yang tidak dapat penetapan hasil Pemilu dipertanggungjawabkan validitas dan kredibilitasnya. Selain itu, Evi Novida Ginting yang juga menjabat Wakil Koordinator Wilayah untuk Provinsi Kalimantan Barat, menurut DKPP bertanggungjawab untuk mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, memantau, supervisi, dan evaluasi terkait Penetapan dan Pendokumentasian Hasil Pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 14 Ayat (5) Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

DKPP juga mempertimbangkan karena berdasarkan Putusan DKPP Nomor 31-PKEDKPP/III/2019 tanggal 10 Juli 2019, Evi Novida Ginting terbukti melanggar Kode Etik dan dijatuhi Sanksi Peringatan Keras serta Diberhentikan dari Jabatan Ketua Divisi SDM, Organisasi, Diklat dan Litbang,

maka hal itu menurut DKPP merupakan kategori pelanggaran kode etik berat yang menunjukkan kinerja Teradu tidak dapat dipertanggungjawabkan. Menurut DKPP, rangkaian sanksi etik berat dari sejumlah perkara, seharusnya menjadi pelajaran bagi Evi Novida Ginting untuk bekerja lebih profesional dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sebagai Penyelenggara Pemilu. Namun, DKPP menilai setelah menjadi Koordinator Divisi Teknis Penyelenggaraan Pemilu, kinerja Evi Novida Ginting tidak menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab divisi guna memastikan teknis penyelenggaraan pemilu yang menjamin terlayani dan terlindunginya hak-hak konstitusional setiap warga negara.

DKPP berpendirian, sekalipun mekanisme kerja KPU bersifat collective collegial, tetapi terhadap urusan teknis divisi berada pada Koordinator Divisi. Sehingga menurut DKPP, Evi Novida Ginting sepatutnya menjadi leading sector dalam menyusun norma standar yang pasti dan berlaku secara nasional dalam menetapkan perolehan suara dan calon terpilih menindaklanjuti Putusan MK tanpa mengorbankan kemurnian suara rakyat yang menjadi tanggungjawab hukum dan etik Teradu sebagai penanggungjawab divisi. Dalam Putusannya, DKPP menilai Evi Novida Ginting terbukti melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c dan huruf d Pasal 6 ayat (3) huruf a dan huruf f, juncto Pasal 10 huruf a, Pasal 11 huruf a, dan b, Pasal 15 huruf d, huruf e dan huruf f, Pasal 16 huruf e Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.⁸⁴

_

⁸⁴ Telaah Hukum Atas Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019.

Selanjutnya Penulis memaparkan Putusan Nomor 23-25/DKPP-PKE-1/2012. Dalam Putusan tersebut berisi, memerintahkan Lembaga penyelenggara Pemilu atau KPU untuk dapat mengikutkan partai yang jumlahnya 18 yang tidak lolos dalam verifikasi administrasi faktual.

Alasan putusan tersebut dikeluarkan untuk menjamin keadilan restorasi. Tetapi dalam keadilan restorasi bukan menjadi sebuah tanggung jawab dari DKPP, melainkan tanggung jawab Badan penegak Hukum yang lain. Sejatinya dalam menegakkan Hukum tidak boleh melanggar Hukum juga. Begitupula dengan menegakkan Kode Etik yang tidak boleh dengan melanggar Kode Etik juga. Sedangkan asas dalam Kode Etik penyelenggara Pemilu yaitu, setiap penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan tugasnya sesuai yuridiksi kewenangannya. Jangkauan dalam kewenangan yang dimiliki DKPP hanya seputar memeriksa pengaduan pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu ddan memutuskan terbukti atau tidaknya laporan tersebut. Apabila laporan tersebut terbukti maka DKPP berwenang menjatuhkan sanksi dari tiga jenis sanksi. Sanksi tersebut diantaranya yaitu, teguran tertulis, pemberhentian sementara, sampai dengan pemberhentian tetap. Sedangkan pada UU No 7 Tahun 2017 yang berkaitan tentang Pemilu, DKPP tidak mempunyai kewenangan dalam menafsirkan UUD serta tidak dapat membatalkan segala keputusan yang dikeluarkan KPU mengenai hasil pelaksanaan dalam Pemilu.⁸⁵

Sedangkan dalam sebuah pendapat yang diungkapkan oleh seorang pakar Hukum Tata Negara yaitu, Yusril Ihza Mahendra. Dalam kesempatannya

-

⁸⁵ Ramlan Surbakti, *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, (Jakarta; Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), 5.

beliau menyampaikan bahwa wewenang dari DKPP hanya sebatas memberikan sanksi terhadap penyelenggara Pemilu yang telah terbukti melanggar Kode Etik. Sanksi tersebut boleh juga dengan pemecatan tidak lebih dari itu. Selain itu, keputusan KPU atau KPUD tidak bisa dibatalkan oleh DKPP, karena bukan termasuk Lembaga peradilan. DKPP sejatinya merupakan Dewan Kehormatan yang hanya menangani persoalan Etik dan bukan menangani soal Hukum.

Selain Putusan diatas yang telah dijelaskan, Penulis juga mencantumkan setidaknya dalam penelitian ini beberapa Putusan dari DKPP kategori kontroversial, Diantaranya yaitu:

- Putusan DKPP Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013, tentang perkara pelanggara Kode Etik Bawaslu RI.
- 2. Putusan DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013, tentang perkara pelanggaran kode etik KPU Provinsi Jawa Timur.
- 3. Putusan DKPP Nomor 83 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013, tentang pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh KPU Kota Tanggerang.

Dalam putusan tersebut, DKPP tidak hanya memberikan sanksi, tetapi juga memerintahkan KPU melakukan pemulihan terhadap hak hak dari Pengadu. Perlu diketahui bahwa, hal tersebut bukan lagi yuridiksi dari DKPP, melainkan masuk persoalan Administrasi dalam Pemilu. Seperti dalam Putusan Teregistrasi Nomor 73/DKPP-PKE-II/2013, KPU secara tegas diperintah oleh DKPP untuk memasukkan kembali Selviana Sofyan Hosen dalam daftar calon tetap. Selviana Sofyan Hosen sebelumnya sebagai Pengadu dalam kasus

tersebut.⁸⁶ Hal tersebut sama hal nya dengan Putusan teregistrasi Nomor 74/DKPP-PKE-II/213, Selain memberikan sanksi terhadap ketua KPU Provinsi Jawa Timur yaitu Andry Dewanto Ahmad, juga KPU diperintahkan melakukan peninjauan kembali terhadap prinsip serta etika perlindungan hak Konstitutional dari Khofifah Indar Parawansa yang dalam hal ini sebagai calon peserta dalam PILKADA Jawa Timur.⁸⁷

Selanjutnya dalam Putusan Nomor 83-84/DKPP-PKE-II/2013, sanksi yang diberikan oleh DKPP yaitu pemberhetian sementara kepada KPU Kota Tanggerang. sanksi tersebut diberikan karena, terbukti melanggar Kode Etik. selain itu KPU Provinsi Banten dimandatkan untuk memulihkan atau mengembalikan hak Konstitutional terhadap pasangan calon Arief Wismansyah dan sachrudin, serta pasangan calon pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tanggerang pada periode Tahun 2013. Kesimpulannya dalam ketiga putusan di atas dapat menunjukkan bahwa, DKPP telah masuk dalam yuridiksi Administratif Pemilu ataupun sengketa Pemilu.

Persoalan Administrasi semestinya menjadi yuridiksi kewenangan dari KPU, Sesuai dengan pasal 8 Undang-undang Penyelenggara Pemilu. Dalam pasal 73 ayat 4 mengatur tentang dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang dapat dilaporkan kepada Bawaslu. Sementara dalam hal menyelesaikan sengketa Pemilu Karena akibat dari keputusan KPU baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten merupakan wewenang dari Bawaslu. Hal tersebut

⁸⁶ DKPP No 73/DKPP-PKE-II/2013.

⁸⁷ DKPP No 74/DKPP-PKE-II/2013.

⁸⁸ DKPP No 83 dan 84/DKPP-PKE-II/2013.

sebagaimana yang sudah diatur dalam Pasal 258 ayat 1 UU No 8 Tahun 2018 mengenai Pemilu anggota DPR, DPRD, dan DPD.

Menganut pada konstruksi pengaturan di dalam peraturan Perundanganundangan tersebut, prilaku yang sudah dilakukan oleh DKPP dalam ketiga
putusan yag telah dikeluarkan dapat menjadikan persoalan Hukum,
dikarenakan telah mengaburkan batasan wewenang serta pola hubungan antar
para penyelenggara Pemilu. DKPP sudah semestinya menggunakan peraturan
Perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugas dan
wewenangnya. Undang-undang penyelenggara Pemilu memang tidak secara
komprehensif mengatur tugas dan wewenang DKPP, sehingga terkesan
akrobatik dalam mengeluarkan putusan. Hal tersebut menjadi evaluasi DKPP
agar tindakan yang dilakukan tidak menjadi prilaku berkepanjangan dan tidak
menjadi yurisprudensi yang salah terhadap putusan selanjutnya.

BAB IV

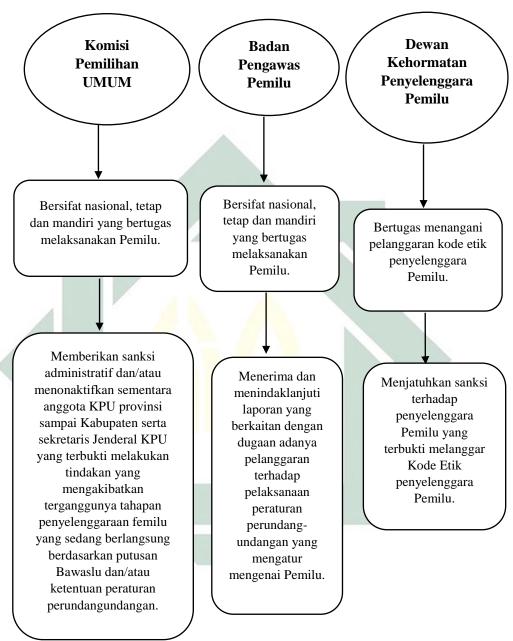
Konsep Regulatory Agencies Dalam Kewenangan DKPP Sebagai Lembaga Etik Penyelenggara Pemilu

A. Analisis Konsep Regulatory Agencies Dalam Kewenangan DKPP.

Lembaga yang menangani etik penyelenggara Pemilu yaitu, DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Lembaga tersebut merupakan suatu bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemilu. Terlebih lagi DKPP bertindak sebagai lembaga etik dari beberapa lembaga yang juga merupakan penyelenggara Pemilu yaitu KPU dan BAWASLU. Sebagian besar Lembaga semacam ini terlepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun beberapa di antaranya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif seperti halnya di Negara Inggris yang lazim disebut Lembaga Independen.

DKPP dalam hal ini merupakan Lembaga Etik penyelenggara Pemilu yang seharusnya mempunyai sifat Independen dalam menjalankan tugasnya dan tidak semestinya mendapat intervensi dari pihak manapun. Karena dalam hal ini yang menjadi tugas utama DKPP adalah menangani pelanggaran etik penyelenggara Pemilu diantaranya yaitu KPU dan BAWASLU. Perlu diketahui bahwasannya, KPU adalah lembaga yang besrsifat independen dan mandiri dan tertuang di dalam UUD 1945. Oleh karena itu DKPP yang menjadi penegak etik lembaga yang independen seharusnya juga mempunyai kedudukan atau sifat yang independen seperti hal nya KPU dan BAWASLU. Berikut terdapat bagan mengenai penjelasan Lembaga-lembaga Penyelenggara Pemilu.





Bagan Lembaga Penyelenggara Pemilu sesuai UU No 7 Tahun 2017.

Dalam bagan tersebut Penulis tidak mencantumkan secara keseluruhan kewenangan yang dimiliki setiap Lembaga Penyelenggara Pemilu tetapi, mencantumkan kewenangan yang hampir memiliki kesamaan dalam penyelenggaraan Pemilu tersebut. Dari kewenangan yang digambarkan tidak terdapat kewenangan yang saling tumpang tindih atau berseberangan antara

lembaga yang satu dengan yang lainnya. Adanya DKPP sebagai penegak etik dari Lembaga Penyelenggara Pemilu.

Pada Dasarnya DKPP lahir berdasarkan amanat Undang-undang yaitu UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017. Kemudian terdapat Perpres Nomor 67 Tahun 2018 yang merupakan aturan turunan dari Undang-undang Pemilu Pasal 165 bab ke tiga. Hal ini sudah sesuai jika didasarkan lahir berdasarkan amanat Undang-undang. Dalam Perpres tersebut menyatakan bahwa segala anggaran ataupun kesekretariatan yang semula berada di sekretariat Jendral Badan Pengawas Pemilu berpindah atau dialihkan ke Kementrian yang menjalankan urusan dalam Negeri atau KEMENDAGRI.

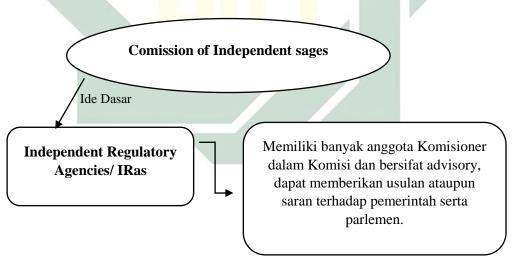
Penulis berpendapat mengenai hal tersebut dalam perpindahannya DKPP yang semula berada di Bawaslu, sekarang berpindah di bawah KEMENDAGRI. Persoalan tersebut meskipun hanya dalam hal anggaran ataupun kesekretariatannya saja yang berpindah, tetapi pada dasarnya perlu diketahui bahwa KEMENDAGRI merupakan kepanjangan tangan dari Lembaga Eksekutif yaitu Presiden.Suatu hal yang bisa saja sangat mungkin terjadinya suatu intervensi terhadap DKPP dalam melaksanakan tugasnya perihal penanganan etik penyelenggara Pemilu. DKPP tidak hanya berkaitan dengan proses pemilihan anggota legislatif tetapi juga pemilihan Kepala Eksekutif yaitu Presiden. Penulis dalam hal ini mengutip pendapat Alan B Morisson mantan hakim agung di Amerika Serikat yang berpendapat bahwa

Lembaga independen seharusnya lebih independen dari Lembaga Eksekutif yang berarti tidak ada turut serta dalam hal kelembagaan dari pihak eksekutif.¹

Pembahasan dalam penelitian ini, memiiki titik fokus pada konsep Independent Regulatory Agencies. Selain itu juga mengarah pada konsep Lembaga Negara Independen di Indonesia. Konsep Independent Regulatory Agencies lebih dikenal di Negara Amerika Serikat. Seperti contoh Lembaga Federal Trade Commision di Negara Amerika, Lembaga Commision des Operations de Bourse di Negara Italia, dan The Commisions for Racial Equality di Negara Inggris.²

Selanjutnya terdapat pendapat dari Giraudi yang menemukan terhadap model Iras yang terbentuk, yaitu:

1. Model yang pertama dalam pembentukan Iras.³

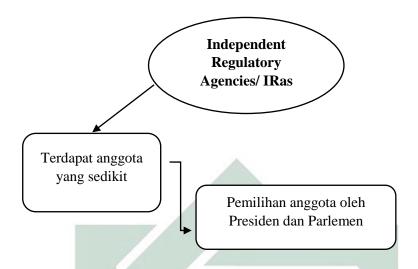


2. Model ke dua dalam pembentukan Iras.

¹ Alan B Morisson, How Independent Are Independent Regulatory Agencies.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Rajawali Press: Jakarta, 2013), 339-340.

³ Giorgio, *Independent Regulatory Agencies in Italy and France, Building The Between Delegation and Europanization*, Swiss Political Science Review, Vol 8, 2002, 112.



Dari kedua model tersebut, Pada model yang nomor dua, kewenangan yang dimiliki oleh IRAs sudah *normally fully regulatory*, artinya sudah mencakup kewenangan pengawasan, rulemaking, supervisi serta yang berkaitan dengan peradilan. Fenomena yang tidak jauh berbeda juga ditemukan pada konsep IRAs di Italia, misalnya *Commisione Nazionale per le Societa E la Borza* (CONSOB) yang merupakan lembaga independen dalam rangka pengawasan terhadap kinerja *stock Exchange*. Kewenangan pengawasan mencakup pengaturan di bidang investasi dan penegakan sanksi terhadap para pihak yang melanggar aturan tersebut.

Terdapat tiga aspek penting menurut Thatcher dalam menganalisis IRAs yang terdapat di Prancis, Inggris, Italia dan Jerman. Yaitu, pejabat yang terpilih harus Independen atau *elected officials*. Yang kedua, memiliki hubungan dengan Lembaga Administratif lain atau *regulatees*. Serta yang terakhir dalam proses pengambilan keputusan harus mandiri dan Independen. Ketiga aspek

-

⁴ Ibid.

tersebut oleh Thatcher kemudian lebih menjabarkan lagi kedalam lima indikator sesuai dengan praktik IRAs. Yaitu:

- 1. Politisasi yang terjadi dalam penentuan pimpinan lembaga berkonsep IRAs atau dalam bahasa latin disebut *Party Politicisation of appoinments*.
- 2. Upaya pemberhentian anggota IRAs yang dilakuan sebelum habis masa jabatannya atau dengan sebutan bahasa latin *Departures* (dismissal and resignation).
- 3. Seberapa lama masa jabatan yang dimiliki anggota IRAs dengan maksud lain semakin lama masa jabatan yang dimiliki maka dimungkinkan semakin besar independensi nya terhadap anggota-anggota terpilih (*The tenureof IRA members*)
- 4. Perihal keuangan serta manajemen sumberdaya juga harus mengedepankan independensi atau disebut *The financial and Staffing resources of IRAs*.
- 5. Theuse of power too verturn the decisions of IRAs by elected politicians, menggunakan kekuasaan untuk membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh IRAs.⁵

Penulis mencantumkan mengenai Lembaga Negara yang memilki karakteristik Komisi Negara Independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki prasyarat tertentu, diantaranya memilki suatu karakteristik:⁶

 Memiliki Dasar Hukum pembentukan yang tegas mengenai kemandirian dalam menjalankan tugas beserta fungsinya.

.

⁵ Mark Thatcer, *Independent Regulatory Agencies in Europe*, Risk and Regulation Magazine, Summer 2005, 2011, 117.

⁶ Syukron Jazuly, *Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*.

- Memiliki kebebasan dari luar ataupun tidak terpengaruh dari kontrol cabang kekuasaan Eksekutif.
- 3. Presiden tidak semata-mata berkehendak dengan pengangkatan anggota komisi karena hal tersebut sudah diatur khusus oleh Lembaga (political appointee).
- 4. Keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas dengan anggota atau komisioner yang berjumlah ganjil, serta terdapat sifat kepemimpinan yang kolektif kolegial.
- 5. Penguasa tidak semata-mata dikuasai partai politik tertentu.
- 6. Bersifat definitive terhadap masa jabatan pemimpin komisi, serta dalam periode berikutnya dapat diangkat kembali.
- 7. Menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan yang dilakukan oleh anggota Lembaga Negara tersebut.

Dalam beberapa karakteristik tersebut Penulis memiliki sebuah argumentasi bahwa, karakteristik Independensi nomor ke dua yang Penulis kategorikan sebagai syarat mutlak yang harus ada ketika suatu Lembaga ingin dapat dikatakan sebagai Komisi Negara Independen. Karena prinsip Independensi atau kemandirian menyatakan bahwa tidak ada Komisi Negara Independen yang tidak Independen. Begitu juga yang terdapat pada karakteristik nomor 1 dan 3. Dalam beberapa karakteristik tersebut merupakan karakteristik suatu yang utama sangat kompatibel. Penulis serta mengkategorikan karakteristik sebagai pelengkap yaitu, karakteristik nomor 4,5,6, dan 7.

Sebuah Lembaga Negara bisa dikatakan menjadi Komisi Negara Independen ketika dalam proses pembentukannya terdapat Dasar Hukum secara tegas menyatakan independen dan mandiri dalam menjalankan tugas beserta fungsinya. Arti dari Independen yaitu bebas dari kehendak, pengaruh, atau kontrol dari segara cabang kekuasaan Eksekutif. Pengangkatan sampai pemberhentian anggota Komisi dengan menggunakan mekanisme tertentu yang telah di desain khusus tidak berdasarkan kehendak Presiden semata. Oleh karenanya sepanjang ketiga kategori inti yang dimaksud sudah terpenuhi, maka Lembaga dapat dikatakan sebagai Komisi Negara Independen.

Tetapi masih terdapat ketidakjelasan mengenai letak Komisi Negara Independen yang bisa kita lihat dari nomenklatur awal kelembagaan yang dianggap tidak konsisten. Seperti salah satu problem mengenai istilah Dewan, Komisi atau Badan, serta Dasar Hukum dalam pembentukannya sebagian besar menggunakan peraturan Perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945. Keberadaan Komisi Negara Independen dikatakan antara ada dan tiada jika dilihat dari prespektif *check and balance*. Dikarenakan Komisi Negara Independen belum sepenuhnya diterapkan di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dapat dikatakan juga hampir tidak ada Komisi Negara Independen di Indonesia yang mempunyai fungsi pengontrol serta penyeimbang terhadap sistem kekuasaan *trias poitica*. Konstitusi menjadi dasar terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Negara Independen (*constitutionally based power institutions*).⁷

_

⁷ Sukron jazuly, Independent Agencies dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, 2015, 223

Dalam hal ini Berdasarkan tinjauan dalam konsep IRAs, DKPP mempunyai suatu pengaturan mengenai Independensi yang bisa dikatakan masih belum baik dari sisi formalnya. Secara aspek kelembagaan, Lembaga ini belum dapat dikatakan sebagai Lembaga yang memiliki karakteristik Independen maupun IRAs terlebih lagi setelah berpindahnya kesekretariatan ke KEMENDAGRI yang dalam hal ini merupakan kepanjangan tangan dari Lembaga Eksekutif. Akan tetapi mengenai Dasar Hukum dalam pembentukan Lembaga, Sudah memuat unsur yang penting baik secara fungsional, institusional dan personalia.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

- 1. Kewenangan yang dimiliki oleh DKPP sebagai Lembaga Pengawasan Etik telah diatur oleh Undang-undang. Tetapi dalam praktik menjalankan kewenangannya masih menimbulkan persoalan sehingga terjadinya *out of authorithy* atau melampau batas kewenangan yang dimiliki. Kewenangan DKPP sebagai Lembaga pengawasan etik perlu dibenahi batasan-batasan dalam kewenangan yang dimiliki sehingga tidak terjadinya multitafsir dalam menjalankan kewenangannya. Terlebih lagi setelah perpindahan kesekretariatan DKPP ke Kemendagri yang dapat menimbulkan ketergangguan independensi dari DKPP. Mengingat DKPP sebagai salah satu aspek Lembaga dalam proses penyelenggaraan Pemilu sehingga tercapainya Pemilu yang berintegritas dan melahirkan pemerintahan yang berintegritas.
- 2. Dalam Konsep *Independent Regulatory Agencies* menjelaskan tentang poin-poin yang menjadi karakteristik dalam Lembaga Independen. Suatu konsep yang merumuskan Lembaga Independen harus lebih Independen dari Lembaga Eksekutif, yang maknanya tidak boleh ada campur tangan dari pihak lain terutama Eksekutif. Pendapat tersebut dikemukakan oleh Alan B Morisson. Dalam Konsep tersebut juga terdapat tiga aspek penting di dalam nya. Diantaranya yaitu, pejabat yang terpilih harus Independen

atau disebut *elected officials*. Selanjutnya memiliki hubungan dengan Lembaga Administratif lain atau *regulatees*. Serta yang terakhir dalam proses pengambilan keputusan harus mandiri dan Independen. Jika berpandangan terhadap konsep tersebut kedudukan kewenangan dari DKPP masih jauh dari apa yang dikatakan dalam konsep *Independent Regulatory Agencies*. dikarenakan DKPP menginduk ke Kemendagri yang merupakan rumpun Eksekutif sehingga jelas ada campur tangan dari pihak Eksekutif.

B. Saran

Penelitian Tesis ini supaya dapat dijadikan pandangan terhadap pembentukan Lembaga yang dikategorikan sebagai Lembaga independen. Sehingga ditemukan aturan secara tepat serta tidak menimbulkan multitafsir terhadap kewenangan yang dimiliki, terlebih lagi persoalan DKPP.

Dalam penelitian Tesis ini tidak terlepas dari keterbatasan dalam menggali data guna memenuhi argumen yang lebih kuat sehingga tercapainya hasil penelitian yang maksimal. Dalam hal ini Penulis sangat terbuka atas kritik dan saran dari pembaca sekalian yang berguna akan kelanjutan penelitian Tesis ini.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie Jimly. 2010. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika.
- As-Shiddiqie Jimly. 2006. *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie Jimly Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah

 Konstitusi RI.
- Asshiddiqie Jimly. 2013. Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum.

 Makalah: Jakarta.
- Amiruddin & Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cholid Nurbuko dan Abu Ahmadi. 1997. *Metode Penelitian* Jakarta: Aksara.
- Didik Suprianto. 2012. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- Fuady Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama.
- Gaffar Affan. 2006. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- HR Ridwan. 2007. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Indroharto. 2002. *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.

- Mahmud Marzuki Peter. 2005. Penelitian hukum. Jakarta: Kencana.
- Muh. Abdul Kadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. citra Aditya.
- Mulyosudarmo Suwoto. 1990. Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan. Universitas Airlangga: Jakarta.
- Philipus. 1987. Perlindungan Hukum bagi rakyat sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan pembentukan Peradilan Administrasi Negara. Surabaya: Bina Ilmu.
- Ramlan Surbakti.2015. *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif.* Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Ultrecht. 1962. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta:
- Zia Agusty Rizza. 2014. UUDNRI 1945 Lembaga Negara beserta pimpinannya peraturan perundang-undangan dan kabinet trisakti. Jakarta: Visi Media.
- Alan B Morisson, How Independent are Independent Regulatory Agencies.
- Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jakarta: DPR.
- Jihan Anjania Aldi, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menciptakan Pemilu Yang Demokratis Di Indonesia*. Jurnal Hukum De'rechtsstaat. P-ISSN:2442-5303. E-ISSN:2549-98cAx74. Volume 5 No. 2, SEPTEMBER 2019.
- Luh Gede Mega Kharisma dan I Gede Putra Ariana, Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem

- Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Kertha Negara, Vol. 4, No. 5, Juli 2016.
- Lutfi Chakim. 2014. Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik. Jakarta Pusat.
- Ni'matul Huda. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi. Artikel.
- William Hendri. *Tinjauan Yuridis Kewenangan DKPP Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 terhadap Putusan DKPP Nomor:* 23 25/DKPP-PKE-I/2012, Jurnal Selat, No.1, Vol.4 (Oktober, 2014), 193.
- Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Putusan MK No 005/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 11/PUU-VIII/2010.

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

Putusan DKPP No 83 dan 84/DKPP-PKE-II/2013.