

# Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik

**M. Lutfi Chakim**

Bekerja di Komisi Yudisial RI  
Jl. Kramat Raya No. 57, Jakarta Pusat  
Email: lutfychakim@gmail.com

Naskah diterima: 2/5/2014 revisi: 16/5/2014 disetujui: 30/5/2014

## **Abstrak**

Etika pada dasarnya mengajarkan dan menekankan kepada setiap individu termasuk penyelenggara pemilu untuk mengambil sikap dan memastikan tindakan apapun yang dilaksanakan dengan senantiasa bersandarkan pada nilai-nilai moral. Etika merupakan elemen penting yang harus ditaati oleh setiap penyelenggara pemilu, karena merupakan salah satu aspek fundamental dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, untuk menegakkan Kode Etik penyelenggara pemilu, maka dibentuklah Dewan Kehormatan Penyelenggara Umum (DKPP) yang bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar. DKPP adalah lembaga *ethic* yang didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*), dengan menerapkan model persidangan bersifat terbuka dan menerapkan semua prinsip layaknya dalam sebuah peradilan. Sehingga, bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik, DKPP dapat memberikan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran, yaitu terdiri dari sanksi teguran tertulis, sanksi pemberhentian sementara, dan sanksi pemberhentian tetap. Apalagi putusan DKPP bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

**Kata Kunci: Desain Institusional, DKPP, Peradilan Etik**

## **Abstract**

*Ethics basically teach and emphasize to every individual including the organizer of election to take a stand and ensure that any action taken always relying on moral values. Ethics is an important element that must be adhered to every organizer of election, because it is one of the fundamental aspects for realizing democratic*

*elections. Therefore, to enforce the Code of Ethic organizer of election, then formed Honorary Board of Organizer of Elections (DKPP) which aims to maintain independence, integrity and credibility of the Election Commission (KPU) and the Election Supervisory Body (Bawaslu) that is certainly going well and correctly. DKPP is an institution designed as a court of ethics, applying an open model and applying all the principles as in a court. So, for the organizer of election found to have violated the Code of Ethics, DKPP can provide sanctions in accordance with the level of the offense, that consists of a written reprimand, dismissal meantime, and permanent dismissal. Moreover DKPP decision is final and binding.*

**Keywords:** *Institutional Design, DKPP, Court of Ethics*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemilihan umum (pemilu) adalah suatu mekanisme yang berfungsi sebagai sarana pelaksanaan demokrasi yang sangat prinsipil. Pada intinya, pemilu bersumber pada dua masalah pokok yang terdapat dalam praktek kehidupan ketatanegaraan suatu negara, yaitu tentang ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, dimana demokrasi diletakkan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, sementara pemilu merupakan pelaksanaan daripada demokrasi.

Memang pemilu adalah salah satu syarat berlangsungnya demokrasi. Namun, tidak semua pemilu berlangsung secara demokratis. Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: *pertama, inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu; *kedua, equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; *ketiga, effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; *keempat, enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan *kelima, final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.<sup>1</sup>

Selain itu, pemilu yang demokratis juga ditentukan oleh kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) merumuskan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, yaitu:

<sup>1</sup> Robert A Dahl, "Procedural Democracy," dalam P Laslett and J Fishkin (ed), *Philosophy, Politics and Society*, Fifth Series, New Haven: Yale University Press, 1979, hlm 97-133, dikutip dalam Didik Suprianto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2012, h. 22.

*independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness*.<sup>2</sup> Prinsip-prinsip tersebut merupakan standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis atau tidaknya suatu pemilu.

Melalui Perubahan UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat konstitusi yang telah mengamanatkan pelaksanaan pemilu secara demokratis pula, sebagaimana tercantum Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka akan lebih menjamin kepastian tentang waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler per-lima tahun sekali dan menjamin proses, mekanisme, serta kualitas penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Lebih lanjut, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 juga menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Oleh sebab itu, independensi dan imparialitas penyelenggara pemilu merupakan tuntutan konstitusi yang harus terpenuhi.

Menindaklanjuti ketentuan Pasal 22E UUD 1945, maka diterbitkanlah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011, fungsi penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain KPU dan Bawaslu, UU No 15 tahun 2011 juga melembagakan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) secara permanen, DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menempatkan DKPP sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. Berbeda dengan Dewan Kehormatan yang ada sebelumnya (DK KPU), dahulu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>2</sup> Alan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*. International IDEA, Stockholm, Swedia, h. 22-25, dalam Yulianto, Veri Junaidi, (at all), “Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu)”, Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 29 November 2010, h. 11.

menempatkan DK KPU berlaku hanya terhadap internal KPU, dengan tugas dan fungsi mengawasi perilaku dan Kode Etik penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU Pusat hingga KPU Provinsi. DK KPU pun bersifat *ad hoc*, sehingga DK KPU hanya dapat dibentuk ketika ada kasus pelanggaran Kode Etik oleh KPU.

Secara kelembagaan, tujuan pembentukan DKPP sebagaimana terdapat dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar. Yang dimaksud penyelenggara pemilu disini adalah terdiri dari anggota KPU, anggota Bawaslu, dan segenap jajarannya. Untuk memastikan para penyelenggara Pemilu tetap terjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya, maka DKPP dalam melaksanakan tugasnya menitikberatkan pada pelaksanaan asas-asas penyelenggara pemilu, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, meliputi asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Kiprah DKPP sejak kehadirannya pada tanggal 12 Juni 2012 yang lalu banyak dinilai masyarakat cukup signifikan terutama dalam kontribusi menegakkan Kode Etik penyelenggara pemilu. Meskipun ada banyak pihak yang masih menganggap terdapat putusan DKPP yang kontroversial dan telah melampaui kewenangan yang dimilikinya, misalnya terletak pada putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 yang dianggap tidak hanya memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, namun sudah menyentuh ranah teknis tahapan pemilu yang menjadi kewenangan KPU.

Namun disisi usianya yang masih belia, membuat DKPP belum begitu dikenal oleh khalayak luas. Berbagai hal, istilah dan konsep yang terkait dengan DKPP dan segenap kewenangannya belum begitu dipahami oleh masyarakat. Melalui tulisan ini berupaya untuk mengkaji desain institusional DKPP secara menyeluruh, hal ini semata-mata adalah bentuk kepedulian atas terwujudnya suatu lembaga yang diharapkan mampu menjalankan peran dan fungsinya dengan baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah latar belakang pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)?

2. Bagaimana kedudukan dan peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai penegak Kode Etik?
3. Bagaimana sifat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)?

### C. Metode Penelitian

Berdasarkan ruang lingkup serta identifikasi masalah sebagaimana telah diuraikan, untuk mengkaji secara komprehensif dan holistik pokok permasalahan, akan ditelusuri dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*normatif legal research*), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan peraturan perundang-undangan, dan didukung dengan literatur yang ada mengenai pokok masalah yang dibahas.

Adapun metode pendekatan yang digunakan adalah pertama, pendekatan historis (*historical approach*), yaitu pendekatan yang bertujuan mencari latar belakang sejarah pembentukan DKPP. Kedua, pendekatan sistem (*systematical approach*), yaitu pendekatan yang menekankan pada sistem pemilu yang diterapkan. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu metode pendekatan yang digunakan untuk menganalisa kasus pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan putusan DKPP. Keempat, metode pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang mana penulis hendak menawarkan konsep terhadap DKPP dalam menjalankan peran dan fungsinya.

## PEMBAHASAN

### A. Latar Belakang Pembentukan DKPP

Transisi demokrasi diberbagai negara ditandai dengan terjadinya perubahan konstitusi yang memberikan jaminan kemandirian dan akuntabilitas bagi penyelenggara pemilu. Demikian halnya yang terjadi di Indonesia, amandemen UUD 1945 telah memberikan jaminan konstitusional terhadap kemandirian penyelenggara pemilu, dengan harapan pemilu dapat dilaksanakan secara demokratis. Kemandirian penyelenggara pemilu tidak saja mandiri secara kelembagaan, tetapi juga mandiri dalam proses disetiap tahapan pelaksanaan pemilu. Parameter mandiri atau tidaknya pelaksanaan pemilu ditandai oleh ada atau tidaknya intervensi dari pihak-pihak lain di luar penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, sebagai aktor utama dalam mewujudkan pelaksanaan pemilu yang demokratis, kemandirian penyelenggara pemilu menjadi sangat penting, terlebih dengan segala kewenangan yang dimilikinya.

Dalam rangka menjaga kemandirian penyelenggara pemilu tersebut, maka perlu dibentuklah peraturan yang mengatur tentang Kode Etik penyelenggara pemilu. Kode Etik ini bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh penyelenggara pemilu. Kode Etik ini berisikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang luber dan jurdil sebagaimana diatur oleh konstitusi dan undang-undang dan sifat-sifat moral yang harus dimiliki oleh penyelenggara pemilu.

Oleh karena itu, untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, maka pada tahun 2008 dibentuk Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU), yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh KPU. DK KPU adalah institusi *etik yang* dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Namun, DK KPU tidak memiliki kewenangan yang kuat, lembaga ini hanya memiliki kewenangan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi kepada KPU, terlebih lagi DK KPU hanya bersifat *ad hock*, sehingga DK KPU hanya dapat dibentuk ketika ada kasus pelanggaran Kode Etik oleh KPU.

DK KPU sejak tahun 2008-2011 dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik, tetapi dari aspek struktural kurang *balances* karena didominasi oleh penyelenggara pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Jimly Asshiddiqie dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan. Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU yang produktif dimata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani Kode Etik pada KPU tapi juga Bawaslu ditiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.<sup>3</sup> Pada akhirnya DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012.

Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP) adalah sebuah lembaga yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar, sebagaimana

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, h.VII.

dijelaskan dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Oleh karena itu, DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, yang terdiri dari anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

## **B. Kedudukan Peran DKPP sebagai Penegak Kode Etik**

### **1. Kedudukan DKPP**

Amandemen UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antar lembaga negara. Dalam menata setiap lembaga negara, menurut Saldi Isra, konstitusi memiliki tiga fungsi pokok, yaitu:<sup>4</sup> (1) menentukan lembaga lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (2) menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antar lembaga negara; dan (3) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.

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

Menurut Jimly Assiddiqie, pembentukan lembaga-lembaga negara adalah sebagai bagian dari ekperimentasi kelembagaan (*institutional exsperimentation*) yang bisa berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committe*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Lihat Keterangan Saksi Ahli Saldi Isra, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.

<sup>5</sup> Jimly Assiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, *Op. Cit.*, h. 29

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

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

*“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat 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*

<sup>6</sup> Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 237.

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

Selain itu, DKPP adalah lembaga yang tergolong sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* yaitu lembaga negara yang bersifat penunjang. Karena diantara sekian banyak lembaga-lembaga tersebut adapula yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-funcion*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.<sup>7</sup>

Secara struktur keanggotaan DKPP, sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUUIX/2011 anggota DKPP berjumlah 15 (lima belas) orang. Namun akibat dari putusan MK tersebut, akhirnya keanggotaan DKPP yang semula 15 (lima belas) orang akhirnya menjadi 7 (tujuh) orang, yaitu terdiri dari: 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Struktur keanggotaan DKPP

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, op cit, h. 29-30.

periode 2012-2017 ada tujuh anggota, yang terdiri dari tiga perwakilan unsur DPR, dua dari unsur pemerintah, dan dua masing-masing dari unsur penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

## 2. DKPP sebagai Penegak Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Etika pada dasarnya mengajarkan manusia dan menekankan setiap individu bagaimana mengikuti dan mengambil ajaran moral atau bagaimana seseorang bisa mengambil sikap dan memastikan tindakan apapun yang ditempuh dengan senantiasa bersandarkan pada nilai-nilai moral. Etika dapat dilihat dari dua pemahaman. Pertama, etika secara umum, dan kedua, etika secara khusus. Etika yang bersifat umum adalah etika yang menggambarkan prinsip-prinsip yang berkembang dalam setiap tindakan dan perilaku manusia, sedangkan etika dalam pengertian khusus ialah etika yang berhubungan dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam berbagai aspek kehidupan manusia.<sup>8</sup>

Etika merupakan elemen penting yang harus ditaati oleh setiap penyelenggara pemilu yang terdiri dari KPU dan Bawaslu beserta jajarannya dari atas sampai bawah, karena merupakan salah satu aspek fundamental dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Sehingga, harapan untuk mewujudkan pemilu yang demokratis dapat tercapai jika penyelenggara pemilu mengedepankan nilai-nilai etika. Begitu juga sebaliknya, apabila penyelenggara pemilu melanggar nilai-nilai etika, maka juga akan berpotensi menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis.

Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dilapangan, banyak anggota penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar etika dengan bersikap dan bertindak tidak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, penegakan Kode Etik sangat penting sebagai alat kontrol terhadap pelaksanaan nilai-nilai luhur yang dimuat di dalam aturan Kode Etik, sekaligus menindak tegas setiap perilaku yang terbukti melanggar Kode Etik.

Memang sejauh ini disadari bahwa lembaga khusus penegak Kode Etik yang ada di Indonesia masih belum efektif. Diantara sekian banyak lembaga penegak kode etik yang ada, seperti Komisi Yudisial (KY), Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dll mayoritas masih menggunakan model persidangan bersifat tertutup. Namun berbeda dengan DKPP yang menerapkan model persidangan bersifat terbuka dan didesain sebagai badan peradilan

<sup>8</sup> *Ibid*, h.103

etika (*court of ethics*) yang menerapkan semua prinsip layaknya dalam sebuah peradilan. Apalagi putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Sehingga, dengan hadirnya DKPP dapat menjadi model lembaga yang inspiratif untuk lembaga penegak Kode Etik yang lain menuju kearah yang lebih modern.

Lebih lanjut, ketua DKPP Jimly Assidique mengatakan, bahwa mekanisme kerja DKPP ini didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*) yang menerapkan semua prinsip peradilan modern. Beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan etik (*court of ethics*) oleh DKPP misalnya, adalah prinsip-prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil.<sup>9</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, DKPP diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk menyusun peraturan tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu serta peraturan yang digunakan sebagai pedoman dalam beracara. Peraturan tersebut kemudian di tuangkan dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum materil"-nya, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 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*).

Berkaitan dengan tugas DKPP, secara spesifik dijelaskan dalam Pasal 111 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2011, yaitu:

- a. Menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran Kode Etik oleh Penyelenggara Pemilu;

<sup>9</sup> Jimly Assiddiqie, "Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum", Makalah disampaikan dalam Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, Februari 2013, h. 6

- c. Menetapkan putusan; dan
- d. Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Sementara itu, dalam rangka menjalankan tugasnya tersebut, berdasarkan Pasal 111 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2011, 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; dan (c) memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik.

Sedangkan mekanisme dan tahapan pemeriksaan pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu, dijelaskan dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yaitu:

1. Verifikasi administrasi, setiap Pengaduan dan/atau Laporan pelanggaran Kode Etik dilakukan penelitian kelengkapan administrasi Pengaduan dan/atau Laporan oleh DKPP.
2. Persidangan, dalam persidangan Kode Etik di DKPP diselenggarakan dengan prinsip cepat dan sederhana. Pengadu diberi kesempatan menyampaikan pokok aduannya, setelah itu kepada Teradu juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk membela diri terhadap Tuduhan yang disampaikan Pengadu. Apabila diperlukan, baik Pengadu maupun Teradu dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak terkait lainnya.
3. Pleno penetapan Putusan, dalam penetapan putusan dilakukan dalam rapat pleno DKPP paling lama 3 (tiga) hari setelah sidang pemeriksaan dinyatakan selesai.
4. Putusan, Putusan DKPP yang telah ditetapkan dalam rapat pleno DKPP diucapkan dalam persidangan dengan memanggil pihak Teradu dan/atau Terlapor dan pihak Pengadu dan/atau terlapor. Amar putusan DKPP dapat menyatakan, apakah: (1) Pengadu dan/atau Laporan tidak dapat diterima; (2) Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar; atau (3) Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar. Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar Kode Etik, DKPP memberikan sanksi berupa: (a) Teguran Tertulis, (b)

Pemberhentian sementara, atau (c) Pemberhentian tetap. Dan apabila pengaduan tak terbukti, DKPP melakukan rehabilitasi kepada Teradu dan/atau Terlapor.

Oleh karena itu, bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik, DKPP dapat memberikan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggarannya. Berdasarkan rekapitulasi persidangan di DKPP, terdapat banyaknya jumlah pengaduan dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang diajukan kepada DKPP. Terbukti sejak dilantik Presiden per 12 Juni 2012 hingga 30 Mei 2013, perkara yang disidangkan total berjumlah 89 perkara. Adapun perkara yang telah diputus total berjumlah 81 perkara, dengan rincian: ada 224 penyelenggara pemilu yang direhabilitasi, 46 penyelenggara pemilu yang mendapatkan sanksi peringatan tertulis, 1 penyelenggara pemilu mendapatkan sanksi pemberhentian sementara, dan 69 penyelenggara pemilu mendapatkan sanksi pemberhentian tetap. Sebagaimana dijelaskan lebih rinci dalam table sebagai berikut:<sup>10</sup>

**Rekapitulasi Data Pengaduan, Persidangan, dan Putusan  
Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) 2012-2013**

Tahun	Perkara Disidang	SIDANG KODE ETIK			PUTUSAN				Perkara Diputus
		Sidang Daerah	Sidang Video Conference	Ruang Sidang DKPP	Rehabilitasi	Peringatan Tertulis	Pemberhentian Sementara	Pemberhentian tetap	
2012	30		4	63	25	18		31	30
Januari-Mei 2013	59	6	18	112	199	28	1	38	51
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>175</b>	<b>224</b>	<b>46</b>	<b>1</b>	<b>69</b>	<b>81</b>

Sumber: Newsletter DKPP, 1 tahun DKPP (12 Juni 2012-12 Juni 2013), DKPP, Edisi 1 Juni 2013, hal. 5

Dari 89 perkara yang telah dan sedang ditangani DKPP, pada umumnya pelanggaran yang terjadi selama penyelenggara Pemilu di daerah. Seperti persoalan keputusan penanganan daftar pemilih, tentang persyaratan untuk bisa menjadi peserta Pemilu, misalnya menyangkut jumlah dukungan atau persyaratan, juga penyalahgunaan jabatan atau kewenangan, netralitas dan imparialitas penyelenggara pemilu di daerah, dan penetapan yang tidak profesional dan tidak cermat.

<sup>10</sup> Newsletter DKPP, 1 Tahun DKPP (12 Juni 2012-12 Juni 2013), DKPP, Edisi 1 Juni 2013, h. 5

### C. Sifat Putusan DKPP

Perlu diketahui juga bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat (*final and binding*), sebagaimana diatur dalam Pasal 112 ayat (12) UU No 15 tahun 2011. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.<sup>11</sup>

Berdasarkan Pasal 34 Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, menyatakan bahwa:

- (1) Putusan DKPP bersifat final dan mengikat.
- (2) Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 (tujuh) Hari sejak putusan dibacakan.
- (3) Bawaslu memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan Putusan DKPP.

Hasil Putusan DKPP juga harus disampaikan kepada para pihak, hal itu dijelaskan dalam Pasal 35 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yang menyebutkan:

- (1) Putusan DKPP disampaikan kepada Teradu dan/atau Terlapor dan Pengadu dan/atau Pelapor serta pihak-pihak terkait lainnya untuk ditindaklanjuti.
- (2) Dalam hal penelitian atau pemeriksaan yang dilakukan DKPP menemukan dugaan pelanggaran di luar pelanggaran Kode Etik, DKPP menyampaikan rekomendasi kepada lembaga dan/atau instansi terkait untuk ditindaklanjuti.

Putusan yang dihasilkan oleh DKPP menunjukkan harapan dan paradigma baru terhadap kehidupan hukum dan ketatanegaraan kedepan. Termasuk publikasi putusannya yang menjadi wacana baru dalam peradilan etik (*court of ethics*) sebagai wujud transparansi putusan yang perlu untuk diketahui publik. Publikasi putusan dimaksudkan agar masyarakat juga memiliki ruang lebih luas untuk berpartisipasi dalam menilai terhadap putusan yang dihasilkan.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum*, op cit, h. 3.

## KESIMPULAN

Dari hasil pembahasan yang telah dilaksanakan oleh penulis, adapun kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP) adalah sebuah lembaga yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar. Dalam menegakkan Kode Etik, DKPP menerapkan model persidangan bersifat terbuka dan didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*) yang menerapkan semua prinsip layaknya dalam sebuah peradilan.
2. Bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik, DKPP dapat memberikan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggarannya, yaitu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap. Berdasarkan rekapitulasi persidangan di DKPP, terdapat banyaknya jumlah pengaduan dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang diajukan kepada DKPP. Terbukti sejak dilantik Presiden per 12 Juni 2012 hingga 30 Mei 2013, perkara yang disidangkan total berjumlah 89 perkara. Adapun perkara yang telah diputus total berjumlah 81 perkara, dengan rincian: ada 224 penyelenggara pemilu yang direhabilitasi, 46 penyelenggara pemilu yang mendapatkan sanksi peringatan tertulis, 1 penyelenggara pemilu mendapatkan sanksi pemberhentian sementara, dan 69 penyelenggara pemilu mendapatkan sanksi pemberhentian tetap.
3. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat (*final and binding*), final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Putusan yang dihasilkan oleh DKPP menunjukkan harapan dan paradigma baru terhadap kehidupan hukum dan ketatanegaraan kedepan. Termasuk publikasi putusannya yang menjadi wacana baru dalam peradilan etik (*court of ethics*) sebagai wujud transparansi putusan yang perlu untuk diketahui publik.

Saran yang dapat penulis sampaikan dari hasil penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. DKPP harus tetap menitikberatkan pada pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan tidak menangani perkara yang tidak menjadi wewenangnya, sehingga putusannya tidak menimbulkan kontroversi.
2. Semua penyelenggara pemilu harus mengedepankan nilai-nilai etika dalam melaksanakan kewenangannya. Sehingga, tidak mudah untuk diberi sanksi oleh DKPP, karena akan mengganggu tahapan pemilu.
3. DKPP perlu terus untuk mensosialisasikan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Didik Suprianto, 2012, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem.
- Jimly Assiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Jimly Ashiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Jimly Assiddiqie, 2013, "*Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum*", Makalah disampaikan dalam Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, Februari.
- Newsletter DKPP, 2013, *1 Tahun DKPP (12 Juni 2012-12 Juni 2013)*, DKPP, Edisi 1 Juni, h. 4-6.
- Yulianto, Veri Junaidi, (*at all*), 2010, "*Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu)*", Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 29 November.