



Jurnal

APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara
Jln. Kramat VI, No. 18 Kec. Senen, Jakarta Pusat 10410

🌐 japhtnhan.id

✉ info@japhtnhan.id

ANALISIS FINAL DAN MENGIKAT PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

FINAL ANALYSIS AND BINDING THE DECISION OF THE HONORARY BOARD OF ELECTION ORGANIZERS

Zulkifli Aspan^{1*}, Wiwin Suwandi²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, ² Advokat

*Jl. Perintis Kemerdekaan No.Km 10, Tamalanrea Indah, Kec. Tamalanrea,
Kota Makassar, Sulawesi Selatan, 90245

*E-mail : zulkifliaspan@gmail.com

Naskah diterima: 10 Desember 2021, **Revisi:** 25 Januari 2022, **Disetujui:** 31 Januari 2022

ABSTRAK

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 terkait pemberhentian Anggota Komisi Pemilihan Umum Evi Novida Ginting Manik yang dieksekusi Presiden Jokowi melalui Ketetapan Presiden Nomor: 34/P/2020, dibatalkan oleh putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 82/G/2020/PTUN-JKT menunjukkan daya tidak final nya putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Penelitian dalam ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Temuan dalam penelitian ini diketahui bahwa ketidakjelasan frasa final putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum menyebabkan multitafsir, apabila dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 dalam Pengujian Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu yang menyatakan jika frasa final dan mengikat putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan hanya mengikat bagi Presiden, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum. Padahal putusan etik penyelenggara pemilu melalui Komisi Pemilihan Umum sangat penting guna menegakkan muruah penyelenggara pemilihan umum dan menciptakan integritas pemilihan umum.

Kata kunci: Final dan Mengikat; Dewan Kehormatan; Penyelenggara
Pemilihan Umum; Putusan.

ABSTRACT

The decision of the Honorary Council for General Elections Number 317-PKE-DKPP/X/2019 regarding the dismissal of General Election Commission Member Evi Novida Ginting Manik who was executed by President Jokowi through Presidential Decree Number: 34/P/2020, was annulled by the decision of the Jakarta State Administrative Court Number : 82/G/2020/PTUN-JKT shows the non-final power of the decision of the Honorary Council for the General Election Organizer. This research uses normative legal research methods. The findings in this study indicate that the ambiguity of the final phrase of the Honorary Council's decision on the General Election Organizer in the General Election Law causes multiple interpretations, if it is associated with the Constitutional Court Decision Number: 31/PUU-XI/2013 in the Examination of the Law on the Implementation of General Elections which states that if the final and binding phrase is the decision of the Honorary Council for the General Elections Organizer which is contrary to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and is only binding on the President, the General Election Commission, the Provincial/Regency/City General Election Commission, and the General Elections Supervisory Body. In fact, the ethical decisions of general election organizers through the General Election Commission are very important in order to enforce the low cost of general election organizers and create the integrity of the general election.

Keywords: *Final and Binding; Honorary Board of Election Organizers; Decision.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kerangka hukum Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia yang mengakui konsep "*electoral justice*" telah mengatur mekanisme dan proses untuk menyelesaikan sejumlah pelanggaran dan sengketa yang bisa terjadi selama pelaksanaan Pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) telah mengatur enam jenis pelanggaran dan sengketa Pemilu yaitu: (1) tindak pidana pemilu; (2) pelanggaran administrasi Pemilu; (3) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu; (4) sengketa proses Pemilu; (5) sengketa tata usaha negara Pemilu; dan (6) perselisihan hasil Pemilu. Semua jenis pelanggaran atau sengketa itu sudah diatur bagaimana cara mengajukan gugatan/laporan/pengaduan serta ke lembaga mana, dan berapa batasan waktu dalam penyelesaian setiap jenis laporan/gugatan itu.¹

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) menyebutkan pemilu yang demokratis ditentukan oleh kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu. *IDEA* merumuskan 7 (tujuh) prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, yaitu: (i) *independence*, (ii)

¹ Laporan Akhir Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum, 2020, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI Tahun 2020, h.43.

*impartiality, (iii) integrity, (iv) transparency, (v) efficiency, (vi) professionalism dan (vii) service-mindedness*². Ketujuh prinsip tersebut merupakan standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis atau tidaknya suatu pemilu.

Etika penyelenggara dan integritas pemilu ibarat 2 sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya melekat sebagai satu kesatuan proses dan hasil yang menjadi *causa prima* terwujudnya pemilu berkualitas. Semua pihak, khususnya peserta dan penyelenggara pemilu, wajib mendorong terwujudnya itu. Tanpa keduanya, pemilu hanya sebatas ajang pemilihan tapi nihil nilai. Sahoo³, dalam artikel dan telaahnya atas buku Pippa Norris berjudul *“Why Electoral Integrity Matters”* mendefinisikan secara luas integritas pemilu sebagai *“a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results”*.

Dalam rezim UU Pemilu, satu diantara 3 (tiga) penyelenggara pemilu adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Ketiganya merupakan “satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu” sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 7 UU Pemilu. DKPP sendiri adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu⁴. Secara teknis, DKPP diatur dalam Pasal 155, Pasal 166 UU Pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 (tertanggal 18 Maret 2010) tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945, telah menempatkan KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai lembaga yang mandiri, putusan tersebut menyatakan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang *luber dan jurdil*, 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

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

³ Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters. Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>.

⁴ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

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 Pemilu, 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.”

Dalam catatan Bawaslu, pemilu serentak tahun 2019 lalu menyisakan banyak persoalan; baik dari sisi teknis penyelenggaraan, aspek hukum, maupun pelanggaran kode etik penyelenggaranya. Diantaranya berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pengawas pemilihan Umum terdapat 16.134 pelanggaran administrasi, 373 pelanggaran kode etik, 582 pelanggaran pidana, dan 1.475 pelanggaran hukum lainnya.⁵

Khusus pelanggaran kode etik, meskipun beberapa aduan dan putusannya terjadi setelah rangkaian pemilu 2019 selesai. Secara keseluruhan sejak tahun 2012 hingga 2021, DKPP telah memutus sebanyak 1.873 perkara dan memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu dengan rincian: Rehabilitasi 4.005 orang; Teguran Tertulis (Peringatan) 2.518 orang; Pemberhentian Sementara 69 orang; Pemberhentian Tetap 671 orang; Pemberhentian dari Jabatan Ketua 72 orang, dan Ketetapan sebanyak 270. Total Jumlah Teradu Diputus DKPP 2012-2021 adalah sebanyak 7.605 penyelenggara pemilu (data per 11 Juni 2021).⁶

⁵ Komisi Pemilihan Umum, *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019), h.458.

⁶ DKPP, *Sembilan Tahun DKPP Kontribusi Bagi Terwujudnya Demokrasi Bermartabat dan Pemilu Berintegritas*, dkpp.go.id, <https://dkpp.go.id/sembilan-tahun-dkpp-kontribusi-bagi-terwujudnya-demokrasi-bermartabat-dan-pemilu-berintegritas/>.

Pasal 1 ayat (4) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu mendefinisikan kode etik penyelenggara pemilu (KEPP) sebagai "...kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu". KEPP merupakan rambu yang harus ditaati oleh setiap penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Debat menarik putusan DKPP dalam pemilu 2019 lalu adalah putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019. Putusan itu memberhentikan Evi Novida Ginting Manik sebagai Anggota KPU RI, meskipun ada 10 nama lain yang menjadi teradu.⁷ Pertimbangan DKPP menyebutkan bahwa sekalipun mekanisme kerja KPU bersifat *collective collegial*, tetapi terhadap urusan teknis divisi berada pada Koordinator Divisi. Teradu VII (Evi Novida) sepatutnya menjadi *leading sector* dalam menyusun norma standar yang pasti dan berlaku secara nasional dalam menetapkan perolehan suara dan calon terpilih menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tanpa mengorbankan kemurnian suara rakyat yang menjadi tanggungjawab hukum dan etik Teradu VII sebagai penanggungjawab divisi. Teradu VII 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.⁸

Untuk menjalankan Pasal 37 ayat (3) huruf (a) UU Pemilu No 7 Tahun 2017⁹, Presiden Jokowi menerbitkan Surat Keputusan Nomor 34/P Tahun 2020 yang memberhentikan Evi sebagai anggota KPU RI (per tanggal 23 Maret 2020). Tidak terima diberhentikan, Evi melakukan perlawanan dengan menggugat Keppres ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Hasilnya, putusan PTUN Jakarta Nomor:82/G/2020/PTUN-JKT "mengabulkan untuk seluruhnya" gugatan Evi, menyatakan batal KTUN objek sengketa, memerintahkan Tergugat (Presiden Jokowi) untuk mencabut KTUN objek sengketa, dan memerintahkan Tergugat untuk

⁷ DKPP, *Putusan Nomor 317 Tahun 2019*, dkpp.go.id, <https://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2020/03/Putusan-Nomor-317-Tahun-2019-KPU-RI-dan-KPU-Prov-Kalimantan-Barat.pdf>.

⁸ Vide 4.3.3. pertimbangan DKPP, h.34-35 putusan *a quo*.

⁹ Pasal 37 ayat (3) huruf a: Pemberhentian anggota yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan ketentuan: a. anggota KPU diberhentikan oleh Presiden.

merehabilitasi nama baik dan mengembalikan kedudukan hukum Penggugat (amar 2, 3, dan 4 putusan *a quo*).¹⁰

Beberapa pertimbangan PTUN diantaranya putusan DKPP melanggar syarat quorum. Pasal 36 ayat (2) Peraturan DKPP No 3/2017 mengatur jika syarat kuorum penetapan putusan minimal diambil oleh 5 anggota DKPP. Dalam penetapan putusan pemberhentian Evi Novida, hanya diputuskan oleh 4 anggota DKPP. PTUN juga menilai putusan DKPP secara substansi menyoal keputusan KPU atas tindaklanjut putusan Mahkamah Konstitusi atas penetapan hasil pemilu DPRD Provinsi Kalimantan Barat. Selebihnya, PTUN juga menyoroti DKPP yang tetap memproses aduan meski pengadu telah mencabut aduannya, meskipun hal itu diatur dalam Pasal 19 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu yang menyebut DKPP tidak terikat dengan pencabutan Pengaduan dan/atau Laporan.

Melawan putusan PTUN, DKPP keuh-keuh bertahan pada putusannya yang dianggap final dan mengikat (*final and binding*) mengacu pada Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu. Dalam sejumlah pernyataannya, DKPP menganggap Evi bukan lagi penyelenggara pemilu.¹¹

Dalam debat hukum acara, putusan DKPP ini dieliminasi secara *mutatis mutandis* melalui putusan PTUN yang membatalkan Keppres pemberhentian Evi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Meskipun objek KTUN adalah Keppres pemberhentian, bukan Putusan DKPP, namun Keppres tersebut terikat dengan putusan DKPP, sehingga secara tidak langsung putusan TUN juga ikut menilai putusan DKPP. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 juga menguatkan itu. Putusan MK menyatakan jika frasa final dan mengikat putusan DKPP bertentangan dengan UUD 1945, dan hanya mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Bawaslu. Putusan DKPP tidak bisa disamakan dengan sifat final dan mengikat putusan pengadilan dalam tafsir kekuasaan kehakiman karena DKPP bukan bagian dari cabang yudisial.

Meskipun demikian, ketidakberlakuan putusan DKPP secara *mutatis mutandis* dalam putusan PTUN terhadap Evi Novida atau kasus lainnya menyiratkan persoalan hukum serius terkait penegakan etika penyelenggara pemilu yang berketidakpastian hukum. Padahal putusan peradilan etik seyogianya juga memiliki kekuatan mengikat dan berkepastian hukum untuk dilaksanakan. Kewenangan besar yang dimiliki oleh KPU dan Bawaslu sejatinya rawan abuse, baik secara etik

¹⁰ Putusan dapat dilihat di: <https://ptun-jakarta.go.id/?p=8924>

¹¹ Detik, *Ketua DKPP Bagi Kami Evi Novida Bukan Lagi Penyelenggara Pemilu*, detik.com, <https://news.detik.com/berita/d-5145309/ketua-dkpp-bagi-kami-evi-novida-bukan-lagi-penyelenggara-pemilu>.

maupun pidana sehingga peradilan etik mutlak diperlukan untuk menjaga muruah penyelenggara dan integritas pemilu. Sebagaimana dikatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa keberadaan DKPP menjadi langkah maju dalam model pemilihan umum berintegritas. Hukum disatu sisi harus ditegakkan dan pada sisi sama etika pun harus ditegakkan.¹²

B. Perumusan Masalah

Merujuk pada penjelasan latar belakang tersebut, terdapat dua rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini yakni sebagai berikut:

- 1) Bagaimana sifat final dan mengikat (*final and binding*) putusan DKPP kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013?
- 2) Bagaimana mendorong sifat final dan mengikat (*final and binding*) putusan DKPP agar memiliki kekuatan hukum eksekusi?

C. Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif¹³, dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan: pendekatan peraturan perundang-undangan (*legal approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menesuri dan menelaah peraturan perundang-undangan pemilu khususnya terkait kewenangan DKPP. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah teori-teori etik. Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus-kasus pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Semua data dikumpulkan, diolah, dan dianalisis secara kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. PRAKTIK POLITIK DINASTI DI INDONESIA DAN PERBANDINGAN DENGAN BERBAGAI NEGARA

Sebagaimana telah diulas diawal, bahwa DKPP adalah salah satu lembaga dalam rumpun penyelenggara pemilu yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Makna “bertugas” ini adalah memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Berkaitan dengan tugas itu, Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu menyebutkan jika putusan DKPP bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

¹² Jimly Asshiddiqie “Pengenalan Tentang DKPP Untuk Penegak Hukum”, disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia, Februari 2013, h.2.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h.35.

Secara gramatical, frasa “final” dan frasa “mengikat” dalam putusan badan peradilan atau badan lain yang menyelenggarakan fungsi semi-yudisial atau quasi yudisial, hanya ditemukan dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi, DKPP, dan Bawaslu terkait penyelesaian perselisihan sengketa proses pemilu. Istilah ini tidak dikenal dalam badan peradilan umum yang menggunakan istilah “berkekuatan hukum tetap” alias *inkracht van gewijsde*. Frasa “final dan mengikat” ini hanya dipakai dalam putusan DKPP pada Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu, dan Bawaslu terkait sengketa proses pemilu (Pasal 469 Ayat (1) UU Pemilu) . Bahkan, putusan MK pun hanya menggunakan kata “final” tanpa “mengikat” dalam Pasal 24C ayat (1) konstitusi pascaamendemen.¹⁴

Meskipun dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Putusan MK bersifat final, yakni putusan tersebut langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).¹⁵

Konteks final dan mengikat putusan MK ini memang bersifat berlaku sejak diucapkan karena satu alasan; tidak ada mekanisme koreksi atau banding sebagaimana dalam lingkup peradilan umum dibawah Mahkamah Agung. Hal berbeda dengan sifat final dan mengikat putusan DKPP yang nyatanya meskipun norma dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu tegas dan jelas menyebutkan final dan mengikat, namun dalam prakteknya bisa dieliminasi oleh putusan TUN melalui uji objek KTUN yang menindaklanjuti putusan DKPP.

Dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang melahirkan putusan MK Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013, Mahkamah berpendapat bahwa putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu.

¹⁴ Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 pascaamendemen: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)

¹⁵ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK No 8 Tahun 2011 (perubahan UU No 24 Tahun 2003).

Jika dalilnya demikian, bagaimana dengan sifat final dan mengikat putusan Bawaslu dalam mengadili sengketa proses pemilu? Pasal 469 Ayat (1) UU Pemilu menyebutkan bahwa putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, meskipun dengan pengecualian terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan: a). verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b). penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan c). penetapan Pasangan Calon. Bawaslu dan DKPP sama-sama penyelenggara pemilu, bagaimana MK menilai itu?

Meskipun tidak dapat dipungkiri jika pandangan ataupun kritik terhadap DKPP juga harus dihormati. Diantara sekian banyak kritik itu, utamanya ditujukan pada sikap DKPP yang sering masuk pada aspek teknis kewenangan KPU atau Bawaslu, yang mana mekanisme untuk menguji itu telah memiliki jalurnya sendiri, apakah melalui saluran perdata atau tata usaha Negara (TUN). DKPP diminta membatasi kewenangan menilai tindakan penyelenggara pemilu dalam koridor etik saja.

Ramlan Surbakti mengatakan, apabila DKPP masih saja berusaha menguji hasil kerja atau keputusan KPU, maka bisa jadi pihak yang menentukan hasil Pemilu adalah DKPP, bukan lagi KPU beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu disemua tahapan¹⁶. Dalam kasus Evi Novida, Ramlan mengatakan bahwa KPU RI hanya melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, maka semua pihak harus menerima dan mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi. Karena itu KPU wajib melaksanakan Putusan MK. Keputusan KPU untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi bukan putusan salah seorang anggota KPU melainkan keputusan Rapat Pleno Anggota KPU. Keputusan untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi tidak bisa digugat karena KPU melaksanakan kewajiban konstitusionalnya.

B. MENDORONG KEKUATAN EKSEKUSI PUTUSAN DKPP

Dalam konteks penegakan etik penyelenggara pemilu, polemik putusan DKPP dalam kasus Evi Novida tidak saja menimbulkan kegaduhan, bahkan menjadi konflik antara dua badan penyelenggara pemilu; DKPP dan KPU yang mestinya berjalan beriringan. Hal ini terjadi karena hingga saat ini DKPP masih menganggap sifat putusannya adalah final dan mengikat mengacu pada Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu, sementara pada sisi lain, putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa frasa final dan mengikat dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

¹⁶ August, Mellaz Yulianto Veri, Junaidi, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggaraan Pemilu* (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2010), <https://pdfcoffee.com/e-book-memperkuat-kemandirian-penyelenggara-pemilu-pdf-free.html>.

bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu. Meskipun putusan tersebut untuk menguji Pasal 112 ayat (12) UU Pemilu tentang Penyelenggara Pemilu (bukan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu).

Dalam teori perundang-undangan, norma dalam undang-undang tetap dianggap berlaku sepanjang tidak dibatalkan (dalam pengujian undang-undang). Sikap DKPP yang tetap keuh-keuh pada pendiriannya memiliki alasan karena Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu belum dibatalkan sehingga masih berlaku. Meskipun putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 dalam uji materil Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyatakan sebaliknya. Hal demikian menyisakan kebuntuan hukum dalam menafsirkannya. Bagaimana sifat "final" tersebut dalam kenyataannya tidak final? Sehingga tidak memberikan kepastian hukum dalam konteks penegakan kode etik penyelenggara pemilu.

Solusi hukum atas masalah ini dibutuhkan, tidak saja untuk memberi kepastian hukum terhadap putusan DKPP, namun yang lebih penting lagi, bagaimana menegakkan etika penyelenggara pemilu melalui mekanisme peradilan etik di DKPP. Sebagaimana dikatakan Jimly Asshiddiqie¹⁷ "Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Kita harus membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh "the rule of law and the rule of ethics" secara bersamaan. "The Rule of Law" bekerja berdasarkan "Code of Law", sedangkan "the Rule of Ethics" bekerja berdasarkan "Code of Ethics", yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*Court of Ethics*) untuk masalah etika".

Meskipun menyelenggarakan fungsi "quasi yudisial" dalam ranah pemilu, putusan peradilan etik melalui DKPP seyogianya memiliki muruah dan berpengaruh terhadap penegakan etik penyelenggara pemilu. Oleh karenanya, sifat putusan DKPP yang final dan mengikat dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu seyogianya memiliki kekuatan hukum yang betul-betul final dan mengikat untuk dilaksanakan tanpa diuji lagi melalui mekanisme yudisial. Pengujian melalui saluran yudisial di PTUN selama ini mengakibatkan putusan tersebut tidak memiliki kekuatan final dan tidak berkepastian hukum. Padahal putusan DKPP adalah dalam ranah etik, namun

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, "Peradilan Etika", lihat dalam: http://www.jimly.com/makalah/namafile/158/Peradilan_Etika_03.pdf.

pengujiannya melalui ranah administrasi melalui penerbitan keputusan pemberhentian sebagai KTUN.

Sayangnya UU Pemilu pada bagian penjelasan Pasal 458 tidak memuat penjelasan atau tidak menegaskan pengertian frasa “final dan mengikat” itu. Penjelasan Pasal tersebut hanya menyebut “cukup jelas”. Berbeda dengan bagian penjelasan Pasal 10 UU MK dalam menjelaskan frasa “final” putusan MK yang artinya putusan tersebut langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*) secara mutatis mutandis.

Bahasa hukum adalah bahasa yang jelas, antara lain: a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan; b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai; c. obyektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud); d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten; e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat; f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹⁸ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanahkan agar dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, salah satunya meliputi: f). kejelasan rumusan. Ketidakjelasan rumusan frasa final dan mengikat putusan DKPP pada Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu menyebabkan multitafsir dan konflik norma dengan peradilan administrasi.

Undang-undang pemilu harus diperbaiki, khusus menyangkut frasa final dan mengikat putusan DKPP. Kalau memang putusan DKPP masih bisa dinilai oleh peradilan administrasi (PTUN) melalui KTUN pemberhentian, maka frasa “final” tersebut dihilangkan saja, cukup hanya memuat kata “mengikat” bagi Presiden, Bawaslu, dan KPU. Akan tetapi jika memang legal reasoning frasa final tersebut menghendaki agar putusan DKPP tidak boleh dilakukan pengujian kembali oleh pengadilan administrasi, maka normanya harus diperjelas dan dipertegas, termasuk pada bagian penjelasan, misalnya dengan menyatakan “putusan final dan mengikat putusan DKPP tidak bisa dilakukan pengujian oleh badan peradilan melalui keputusan pemberhentian.”

Sehingga ini menutup saluran pengujian di pengadilan administrasi (PTUN). Jika dalam pengertian ini maka putusan DKPP final dan mengikat tidak tersedia lagi

¹⁸ Diubah dengan UU No 15 Tahun 2019.

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.

III. KESIMPULAN

Praktik politik dinasti di Indonesia telah berlangsung sejak zama pra reformasi. Sebelumnya politik dinasti cenderung terjadi di pemerintahan pusat, namun kini praktik politik dinasti lazim ditemukan pada pemerintahan daerah. Hal ini dibuktikan dengan masifnya praktik politik dinasti daerah, di mana pada tahun 2020 sendiri terdapat 158 calon yang terafiliasi dengan elit politik. Masifnya praktik politik dinasti di daerah ini dikhawatirkan dapat menciderai prinsip demokrasi yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dan praktik korupsi yang kemudian berdampak pada menurunnya tata kelola pemerintahan di daerah. Untuk itu, diperlukan upaya untuk menghambat praktik politik dinasti di Indonesia.

Saat ini, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah telah mengatur pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam dua periode, namun belum terdapat pengaturan untuk membatasi calon kepala daerah yang berasal dari kerabat atau keluarga kepala daerah petahana. Oleh sebab itu, dibutuhkan pengaturan yang membatasi majunya calon kepala daerah yang memiliki hubungan kerabat dengan calon petahana, di mana calon kepala daerah yang akan maju tersebut harus melewati satu masa periode setelah kepala daerah petahana menjabat. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya konflik kepentingan. Selain itu, dibutuhkan pula reformulasi sistem kaderisasi oleh partai, dimana anggota partai yang diusung menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus sudah menjadi anggota partai minimal selama lima tahun dan sudah melewati tahap kaderisasi. Kaderisasi menjadi hal yang harus diutamakan oleh partai politik untuk menghasilkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas, sehingga mampu memajukan daerah yang dipimpinnya. Terakhir, perlu adanya pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran akan partisipasi politik. Selain itu, hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat tidak terjebak dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan politik identitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Alan Wall, et.al. "Electoral Management Design". *The International IDEA Hand Book. International IDEA*. Stockholm, Swedia.
- Asshiddiqie, Jimly. "Pengenalan Tentang DKPP Untuk Penegak Hukum". *Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia*. Jakarta, Indonesia, Februari 2013.
- August, Mellaz Yulianto Veri, Junaidi. *Memperkuat Kemandirian Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2010.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI. *Laporan Akhir Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, 2020.
- Detik, *Ketua DKPP Bagi Kami Evi Novida Bukan Lagi Penyelenggara Pemilu*, detik.com, <https://news.detik.com/berita/d-5145309/ketua-dkpp-bagi-kami-evi-novida-bukan-lagi-penyelenggara-pemilu>.
- Komisi Pemilihan Umum. *Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Norris, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>.
- PTUN Jakarta, <https://ptun-jakarta.go.id/?p=8924>.
- Yulianto, Veri Junaidi, dkk. "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu)". *Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)*. Jakarta, Indonesia, 29 November 2010.