

**KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA  
PEMILU (DKPP) DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS : ABD RAHIM H JANGI, S.H**  
**NIM : 14912057**  
**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2017**



**KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA  
PEMILU (DKPP) DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM**

Oleh :

Nama Mhs : Abd Rahim H Jangi, S.H  
NIM : 14912057  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

Dr.Saifudin , S.H., M.Hum

Yogyakarta, 16p April 2017

Mengetahui Ketua Program Pasca sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA  
PEMILU (DKPP) NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM**

Oleh :

Nama Mhs : Abd Rahim H Jangi, S.H  
NIM : 14912057  
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan  
LULUS pada 16 April 2017 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifuldin, S.H., M.Hum

Anggota Penguji

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Anggota Penguji

Dr. Drs. muntoha, S.H., M.Ag

Yogyakarta: 16 April 2017

Yogyakarta: 16 April 2017

Yogyakarta: 16 April 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*"Pahlawan bukanlah orang berani meletakkan pedangnya kepundak lawan, tetapi pahlawan sebenarnya ialah orang yang sanggup menguasai dirinya dikala marah"*

*(Nabi Muhammad. SAW)*

**Sahabat sejati ialah orang yang dapat berkata benar kepada anda, bukan orang yang hanya membenarkan kata-kata and.**

**(Nabi Muhammad. SAW)**

**Kupersembahkan Tesis Ini Untuk Almamater Tercinta Program Studi  
Magister Ilmu Hukum, Program Pasca sarjana Fakultas Hukum,  
Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.**



**Untuk Kalian Inspirator Suksesku:**

**Ayahanda Tercinta Bapak H. Jangi Amrullah dan Ibunda Tercinta Hj. Rahmatia Tandri Malang (alm), Beserta Kakak Abd. Azis, Nurhidayat dan Adekku Abd. Rahman HJ (Alm), Iparku Kak.**

**Hasan dan Kak Ina, Juga Untuk Kalian keponakanku Afif dan Aulia**

**Karena Kalian**

**"Sukses Ini Dapat Direngkuh**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis Dengan Judul :

### **KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM**

Benar-benar hasil karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis, maka penulis siap menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan di lingkungan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta:22 April 2017

**Abd Rahim H Jangi,S.H**

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Yang Maha pengasih lagi Maha Pemurah, karena berkatrahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini diharapkan. Tesis dengan judul: “Kedudukan Putusan Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum”, Serta sholawat serta salam hanturkan kepada junjungan kita Nabi. Muhammad SAW sebagai inspirasi bagi generasi muda, yang memberikan tauladan dalam hidup masyarakat Madani sampai saat ini.

Tesis disusun dalam rangka melengkapi salah satu persyaratan akademik untuk mencapai derajat S2/Magister pada Program Pasca sarjana Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, dengan konsentrasi HTN/HAN. penulis mengambil Judul ini dengan harapan menguatkan fondasi wacana keilmuan dan juga bagi bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu, agar kedepan pemilu di Indonesia sesuai dengan sistem demokrasi. Dan memberikan ide bagi pengembangan penelitian selanjutnya.

Tesis ini dapat diselesaikan karena banyaknya dukungan dan doa dari berbagai pihak. Karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ayahanda tercinta H. Jangi Amrullah dan Ibunda yang tercinta Hj. Rahmatia Tandri Malang (Alm), Kakakku Abd. Abd Asis, Kak. Nur Hidayat, dan Adekku Alm. Abd rahman, Iparku Kak Hasan dan Kak Ina, serta keponakanku Afif dan Aulia yang telah tanpa henti memberikan motivasi dan dukungan penuh terimakasih Keluargaku.
2. Yang terhormat Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia., dan Dr. Aunur Rahim Faqih. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah berkenaan memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca sarjana Ilmu Hukum UII.
3. Yang terhormat Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Selaku ketua pengelola program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, yang telah berkenaan menerima penulis untuk menempuh studi pada program pasca sarjana Ilmu Hukum UII
4. Yang terhormat Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing yang di tengah-tengah kesibukannya, Beliau senantiasa meluangkan waktu bagi penulis untuk memberikan kontribusi gagasan, dan bimbingannya yang amat berharga dalam penulisan karya ilmiah ini. Semoga ketulusan dan keiklasan Beliau dalam membimbing penulis selama penelitian ini berlangsung, menjadi ilmu yang berkah dan menjadi amal jariyah serta mendapat pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amin.

5. Yang Terhormat Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Penguji I, dan Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Penguji II, yang telah dengan cermat mengkritisi, member bimbingan, dan masukan yang konstruktif demi perbaikan dan kelayakan Tesis ini. Semoga menjadi amal jariyah serta mendapat ganjaran pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amiin.
6. Yang terhormat Bapak dan Ibu staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak bias penulis sebutkan namanya satu persatu, semoga bekal ilmu yang bapak/ibu berikan menjadi amal jariyah serta mendapat pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amiin.
7. Seluruh Staf administrasi Program Pasca sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang tulus memberikan pelayanan sehingga penulis selalu merasa nyaman apabila berada di kampus.
8. Sahabat-sahabat Penulis, Angkatan XXIV Program Magister Ilmu Hukum, terimakasih sudah bersedia menjadi teman dalam berdiskusi, maupun bersuka ria.
9. Seluruh keluarga besar HMI MPO Komisariat FH UMY, HMI MPO Korkom UMY, HMI-MPO Cabang Yogyakarta, Pengurus Besar (PB) HMI MPO, terima kasih atas proses penting sebuah perjuangan dalam hidup sebagai mahasiswa yang tak hanya memperjuangkan diri sendiri tapi juga bagi orang lain.
10. Seluruh Keluarga Besar J.C SUDJAMI, S.H dan rekan sebagai keluarga dalam aktualisasi ilmu hukum sebenarnya
11. Teman-teman Ip maju Yogyakarta



Sebagai kata akhir,kesempurnaan tak ada kata akhir, penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini. Oleh karena itu, kritik dan saran serta pengembangan penelitian selanjutnya sangat diperlukan untuk kedalaman karya tulis dengan topik ini

Yogyakarta: 22 April 2017

Penulis

Abd. Rahim H Jangi, S.H

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Orisinilitas Penelitian.....	14
E. Kerangka Pemikiran Teoritik dan Konseptual.....	15
1. Demokrasi .....	15
2. Negara Hukum .....	20
3. Lembaga Negara .....	23
4. Etika.....	27
F. Metode Penelitian.....	30
G. Sistematika Penulisan .....	35
<b>BAB II KEBERADAN LEMBAGA NEGARA DALAM NEGARA</b>	
<b>DEMOKRASI BERDASAR ATAS HUKUM.....</b>	<b>37</b>
A. Demokrasi.....	37

1. Pengertian Demokrasi.....	37
2. Model-Model Demokrasi.....	41
3. Korelasi Demokrasi dan Pemilu.....	52
B. Negara Hukum .....	57
1. Pengertian Negara Hukum.....	57
2. Elemen-Elemen Negara Hukum.....	62
3. Landasan Konstitusional Negara Hukum Indonesia.....	69
C. Lembaga Negara .....	73
1. Definisi Lembaga Negara.....	73
2. Jenis-Jenis Lembaga Negara.....	77
3. Lembaga Negara Independen.....	82

**BAB III ETIKA PENYELENGGARAAN PEMILU DALAM NEGARA  
DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM.....87**

A. Etika.....	87
1. Pengertian Etika.....	99
2. Hubungan Etika dan Hukum.....	94
3. Peran Etika dan Hukum,.....	95
B. Demokrasi dan Pemilu di Indonesia.....	101
1. Perkembangan Pelaksanaan Demokrasi Di Indoensia.....	101
2. Asas Pelaksanaan Pemilu.....	112
3. Sistem Penyelenggara Pemilu.....	113
C. Penyelenggaraan Pemilu Yang Demokratis dan Beretika.....	125
1. Mewujudkan Pemilu Yang Demokratis.....	125
2. Menjaga Integritas Penyelenggara Pemilu.....	128
3. Menjaga Demokrasi Melalui Sistem Etika.....	132

<b>BAB IV KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM.....</b>	<b>135</b>
A. Deskripsi Bahan Hukum.....	135
1. Sejarah Singkat Terbentuknya DKPP.....	135
2. Struktur Organisasi DKPP.....	136
3. Tugas dan Wewenang DKPP.....	138
4. Sifat Putusan DKPP.....	139
5. Prinsip DKPP.....	140
B. Kedudukan dan Sifat Putusan DKPP dan Akibat Hukumnya dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum.....	141
1. DKPP Sebagai Lembaga Bantu dalam Negara Demokrasi Berdasar Hukum.....	141
2. Kedudukan DKPP dalam Sistem Penyelenggaran Pemilu.....	146
3. Sifat Putusan DKPP Bersifat <i>Final and Binding</i> , Berdasar Putusan MK Nomor 115/PHPU.DXI/ 2013 Terhadap Kewenangan DKPP.....	154
4. Akibat Hukum Putusan DKPP.....	159
C. Desain Kelembagaan DKPP di Masa Datang.....	170
1. DKPP Sebagai Mahkamah Pemilu.....	170
2. Amademen Ke-5 Sebagai Jalan DKPP Menuju Mahkamah Pemilu.....	177
3. Kepastian Hukum dan Efisien Kewenangan Sebagai Mahkamah Pemilu..	185
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>192</b>
A. Kesimpulan.....	192
B. Saran.....	193

Daftar Pustaka

## ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan putusan DKPP dalam negara demokrasi berdasarkan hukum. dan juga untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana efektifitas secara kelembagaan DKPP dan desian ideal dalam sistem penyelenggaraan pemilu.

Dalam membahas penelitian ini penulis menggunakan teori dan konsep tentang demokrasi, negara, hukum lembaga negara dan etika. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu dengan mengolah data sekunder yang didapat dari studi kepustakaan berupa dokumen resmi, buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa kedudukan putusan DKPP dalam negara demokrasi berdasarkan hukum bersifat final dan mengikat sesuai dengan atran perundang-undangan, dan secara kelembagaan DKPP dikelompokkan dalam lembaga negara pembantu atau lembaga negara penunjang yang bersifat independen. Hubungan antara DKPP dengan KPU dan BAWASLU, secara struktural adalah sederajat saling terkait dan masing-masing bersifat independen (*check and balances*) dalam penyelenggaraan Pemilu, namun secara fungsional peran DKPP sebagai lembaga kode etik Pemilu bersifat penunjang dalam penyelenggaraan Pemilu. menunjukkan bahwa pembahasan DKPP sangat layak untuk dijadikan sebagai Mahkamah Pemilu untuk tidak ada lagi tumpang tindih kewenangan dalam hal persoalan pemilihan umum di kemudian hari dan paling terpenting adalah bagaimana Lembaga terkait dalam hal ini MPR untuk melakukan langkah tepat untuk melakukan amademen ke-5 dengan memasukan dalam kekuasaan kehakiman dalam pasal 24 UUD 1945, untuk menjadikan DKPP sebagai Mahkamah Pemilu dan juga para pejabat negara dan politisi bagaimana mengedepankan kepentingan bangsa dan negara dalam melahirkan gagasan jenius untuk diwariskan kepada generasi yang akan datang.

*Kata Kunci: Kedudukan Putusan, Demokrasi, dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan Mahkamah Pemilu.*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Reformasi konstitusi pasca runtuhnya rezim orde baru (ORBA), banyak melahirkan gagasan sistem kebangsaan, dalam hal mengarahkan pada cita-cita negara hukum sesuai dengan prinsip negara demokrasi konstitusional. Salah satu dan semangat persatuan, pengembangan karakter kebangsaan, dan inovasi bagi peserta didik. menjadi yang terbaru dari pembenahan tersebut adalah penguatan lembaga penyelenggara pemilu yang selama ini dinilai belum mampu optimal dalam mengawal terwujudnya pemilu yang bersih dan berkualitas, yaitu pemilu yang betul-betul mampu menghasilkan pemerintahan yang berintegritas serta amanah dalam mengemban visi dan misi rakyatnya.

Secara Konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 22E ayat (2) disebutkan bahwa "*Pemilihan Umum diselenggarakan Untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara

yang melaksanakan pemilihan umum dalam rangka memilih pejabat publik untuk menduduki jabatan tertentu baik eksekutif maupun legislatif.<sup>1</sup>

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi. Dianutnya sistem demokrasi bagi bangsa Indonesia dituangkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam “*Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat*” dalam suatu “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*”. Pernyataan tersebut sekaligus merupakan penegasan bahwa demokrasi dianut bersama-sama dengan prinsip negara konstitusional.<sup>2</sup>

Undang Undang. No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, dibentuklah sebuah lembaga penyelenggara pemilu tambahan yang dikhususkan untuk mengimbangi serta mengawasi kinerja KPU dan Bawaslu beserta jajarannya. Lembaga yang dimaksud adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum(DKPP). Tugas dan kewenangan DKPP bersemangat persatuan, pengembangan karakter kebangsaan, dan inovasi bagi peserta didik. kaitan dengan

---

<sup>1</sup>Tim Eska Media. *Edisi Lengkap UUD 1945*. (Jakarta: Eska Media. 2002). hlm. 71.

<sup>2</sup>Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: (Praktek ketatanganan Indonesia setelah perubahan UUD 1945)*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2012), hlm. 45.

etika kepegawaian orang perorang pejabat penyelenggara Pemilu, baik itu KPU maupun Bawaslu. DKPP menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut dengan cara memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh para penyelenggara pemilu.

Pelaksanaan pemilu merupakan kehendak bangsa Indonesia untuk mengokohkan dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu pertama pada tahun 1955 dilaksanakan dalam situasi bangsa Indonesia sedang mempertahankan kemerdekaannya. Dalam penilaian umum, pemilu Tahun 1955 merupakan pemilu yang ideal karena berlangsung demokratis. Salah satu semangat reformasi adalah mendemokratiskan pemilu yang pada masa lalu, yaitu pemilu-pemilu era Orde Baru (pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997), Pemilu sekedar sebuah ritual politik lima tahunan yang penuh rekayasa politik otoritarian yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu (*electoral laws*) dan dalam proses pelaksanaan pemilu (*electoral process*), sehingga yang terjadi sesungguhnya bukan pemilu dalam arti sebenarnya, melainkan “*seolah-olah pemilu*” yang hasilnya sudah bisa di tebak, yakni sekedar untuk melanggengkan kekuasaan.<sup>3</sup>

Pemilu pertama di era reformasi digelar pada Tahun 1999, tidak saja bertujuan untuk membangun Indonesia yang demokratis, namun juga diharapkan mampu meletakkan dasar kepemimpinan yang berpihak pada usaha-usaha pencapaian

---

<sup>3</sup>Prihatmoko,dkk,*Menang Pemilu Ditengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2008),hlm 5.



kemakmuran dan keadilan bagi rakyat. Setiap penyelenggaraan pemilu seringkali muncul persoalan atau pelanggaran pemilu.

Prinsip tersebut menegaskan bahwa implementasi perwujudan kedaulatan rakyat harus berdasarkan hukum. Oleh karena itu, pemilihan umum (Pemilu) sebagai perwujudan kedaulatan rakyat harus melahirkan perilaku demokrasi yang taat hukum. Pemilu yang demokratis tanpa dukungan penegakan hukum yang baik akan menimbulkan anarkis yang menodai kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai bentuk realisasi kedaulatan rakyat dalam bingkai demokratisasi adalah terselenggaranya Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) secara regular dengan prinsip yang bebas, langsung, umum dan rahasia. Pemilu merupakan mandat dari konstitusi yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini memastikan dan melindungi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam menyalurkan hak-hak politiknya dalam pemilu. Pemilu sebagai salah satu praktek berlangsungnya kekuasaan dan pemerintahan harus berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang berkeadilan dan nilai-nilai kemanfaatan.<sup>4</sup>

Salah satu prinsip dasar dari negara hukum demokratis adalah adanya jaminan yang berkeadilan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 telah membagi kewenangan penyelenggara pemilu secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan

---

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum perkembangan metode dan pilihan masalah*, Cetakan kedua, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 101.

kedalamannya. KPU beserta jajaran di bawahnya diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilu, pemilihan umum presiden (Pilpres), dan pemilihan kepala daerah (Pilkada), disemua tahapan, meliputi tahapan sebelum pemungutan suara (*pre-electoral period*), tahapan pemungutan suara (*electoral period*), dan tahapan setelah berlangsungnya pemungutan suara (*post electoral period*).<sup>5</sup>

Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, pilpres, dan pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012), secara khusus memperkuat kewenangan Bawaslu dengan memberikan legitimasi untuk menyelesaikan sengketa non hasil pemilu. Namun untuk penyelesaian sengketa non hasil pilkada merupakan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>6</sup>

DK KPU 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 Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.,

---

<sup>5</sup>Johan Erwin Isharyanto, *Pemilihan Umum Dalam Sistem Perspektif Budaya Hukum Berkonstitusi*, (Yogyakarta: Jurnal Konstitusi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol II Nomor 1, Juni 2010), hlm 80-81.

<sup>6</sup> <http://docplayer.info/302269-Badan-pengawas-pemilihan-umum.html>, Diakses pada tanggal 23 Juli 2016

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. DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012. Tujuh anggota DKPP periode 2012-2017 ini terdiri atas tiga perwakilan unsur. Dari unsur DPR yakni Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si., dan Saut Hamonangan Sirait, M.Th. Sedangkan unsur pemerintah Prof. Abdul Bari Azed (kemudian mengundurkan diri dan digantikan oleh Prof. Anna Erliyana, S.H.,M.H.), dan Dr. Valina Singka Subekti, serta dari unsur penyelenggara KPU dan Bawaslu, yakni Ida Budhiati, SH.,MH., dan Ir. Nelson Simanjuntak. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) lahir dengan mengembang amanat untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas penyelenggara pemilu. Kinerja DKPP akan memberikan prospek yang baik dalam pengembangan tradisi berdemokrasi, dengan sumbangan putusannya yang menjadi bagian upaya perbaikan berkesinambungan atas penegakan etika.<sup>7</sup>

Dari pengaduan tersebut, Jimly merinci data dari 2012-2014 jumlah pengaduan pelanggaran pemilu yang telah ditangani DKPP berjumlah 1.779 kasus. Dari pengaduan tersebut, 1.065 kasus di batalkan (*dismissed*) karena tidak memenuhi syarat, disidangkan 1.025 perkara, rehabilitasi 497 teradu, peringatan tertulis 243

---

<sup>7</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Kehormatan\\_Penyelenggara\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Kehormatan_Penyelenggara_Pemilihan_Umum), Diakses pada tanggal 23 Juli 2016.

teradu, pemberhentian sementara 13 teradu dan pemberhentian tetap 207 teradu .Selama Juni 2015-Juni 2016, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu telah menerima pengaduan sebanyak merinci 585 perkara. Dari jumlah tersebut terbagi dalam dua kategori: *Pertama*, pengaduan berdasarkan pilkada dan pengaduan non pilkada. Jumlah pengaduan terkait pilkada sebanyak 493 perkara. Wilayah yang paling banyak berasal dari Sumatera Utara, 72 perkara. *Kedua*, Sumatera Barat dan Jawa Timur, 33 perkara. *Ketiga*, Papua Barat 27 perkara. Sedangkan daerah yang paling sedikit berasal dari Provinsi Lampung dan DI Yogyakarta, masing-masing 2 perkara. *Keempat*, Kepulauan Riau 3 perkara. *Ketiga*, Bali dan Kalimantan Selatan, masing-masing 4 perkara. Pihak pengadu yang masuk ke DKPP terkait pilkada bermacam-macam.<sup>8</sup>

Pengaduan oleh masyarakat sebanyak 175, dilakukan oleh peserta pemilu sebanyak 151. Sementara pengaduan dilakukan oleh tim kampanye sebanyak 73. Sasaran pengaduan yang ditunjukkan adalah penyelenggara pemilu. Terhadap jajaran KPU: sebagian besar ditunjukkan kepada anggota KPU kabupaten/kota, ada 1.111 orang. Selanjutnya, KPU Provinsi sebanyak 174 orang, dan KPU RI sebanyak 12 orang. Sementara itu, terhadap jajaran pengawas pemilu: Panwas kabupaten/kota sebanyak 372 orang, Bawaslu Provinsi sebanyak 55 orang, dan Bawaslu RI sebanyak 15 orang. Satu orang Teradu (penyelenggara Pemilu) bisa diadukan lebih dari satu kali. Modus-modus pengaduan beraneka ragam. Modus pengaduan mengenai

---

<sup>8</sup> <http://news.detik.com/berita/2606339/ini-jumlah-perkara-yang-ditangani-dkpp-terkait-pemilu-selama-2-tahun>, Diakses pada tanggal 23 Juli 2016.

persyaratan calon menempati posisi paling tinggi, sebanyak 132 perkara. Kedua, kampanye terkait 50 perkara. Ketiga, daftar pemilih tetap 52 perkara, dan lain-lain sebanyak 150 perkara. Sedangkan pengaduan non pilkada sebanyak 92 perkara. Daerah yang paling banyak adalah Sumatera Utara, 16 perkara. Kedua, Papua sebanyak 12 perkara, dan ketiga, Sulawesi Utara sebanyak 6 perkara. Sebagian besar Pengadu dilakukan oleh masyarakat atau pemilih sebanyak 53, dan oleh peserta Pemilu atau paslon sebanyak 20.<sup>9</sup>

Dari jumlah pengaduan yang masuk baik pilkada maupun non pilkada, tidak semua perkara yang diadukan masuk ke persidangan. DKPP melakukan seleksi secara ketat baik melalui seleksi administrasi formal maupun materiil. Hasil verifikasi, perkara yang laik sidang menjadi 278 perkara. Dari jumlah tersebut, terkait pilkada sebanyak 251 perkara, Pemilu Legislatif sebanyak 9 perkara dan non tahapan pemilu sebanyak 18 perkara. Hasil putusan, DKPP telah merehabilitasi 509 penyelenggara Pemilu yang terkait dengan pilkada, 19 penyelenggara pemilu terkait non pilkada. Sanksi peringatan atau teguran sebanyak 263 penyelenggara pemilu terkait pilkada dan. Sanksi pemberhentian sementara sebanyak 7 orang untuk pilkada. Ada pun yang diberhentikan tetap terkait pilkada sebanyak 75 orang.<sup>10</sup>

Tabel : Pengaduan Perkara dan Putusa DKPP Awal 2012- Pertengahan 2016

---

<sup>9</sup><https://m.tempo.co/read/news/2014/05/07/078575926/56-kasus-pelanggaran-kode-etik-pemilu-dilaporkan>, Diakses Pada Tanggal 23 Juli 2016

<sup>10</sup> <http://www.gatra.com/politik/pemilu/dkpp/205505-selama-juni-2015-hingga-juni-2016-dkpp-terima-585-pengaduan-perkara>, Diakses Pada Tanggal 20 Juli 2016

No	Pengaduan	Jumlah	Putusan (Sanksi)	Jumlah
1	Dismissal	1343	Rehabilitasi	1006
2	Disidangkan	1296	Peringatan	496
3			Pemberhentian Sementara	20
4			Pemberhentian Tetap	282

Sumber : <http://www.dkpp.go.id><sup>11</sup>

Begitu besarnya pengaruh DKPP dalam suatu proses penyelenggaraan pemilu dan fenomena kemunculan lembaga negara baru yang membawa perubahan dalam struktur ketatanegaraan dan tatanan pemerintahan, menjadi suatu hal yang sangat penting dan menarik untuk dibahas lebih lanjut. Terkait dengan penelitian ini, muncul pertanyaannya, bagaimana sesungguhnya kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>12</sup>

Kehadiran lembaga DKPP yang berwibawa sebagai pilar demokrasi sangat diperlukan. DKPP tidak hanya diharapkan mampu menegakkan kode etik penyelenggara pemilu, tetapi juga dapat mengawal independensi dan imparialitas jajaran KPU dan Bdari pusat hingga daerah. Selain itu, keberadaan DKPP diharapkan dapat memberikan kepastian dan jaminan bagi pemilu yang bebas, jujur, dan adil, serta demokratis. Namun ada anggapan DKPP terlalu "ringan tangan"

---

<sup>11</sup> <http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id,Dkpp> DKPP terima 493 Pengaduan Pilkada Serentak, Akses 23 Juli 2016.

<sup>12</sup> <http://viva.news.co.id/news/red/724214,Wawacacara;hukum> bukan segala-galanya, Akses 23 Juli 2016

menyidangkan dan mengadili setiap pengaduan atas pelanggaran penyelenggaraan Pemilu yang diduga dilakukan oleh penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu).

Contohnya Putusan DKPP Nomor 25-26/DKPP-PKE-I/2012 telah melampaui kewenangan yang diberikan undang-undang, dengan memutus suatu hal diluar pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan sudah menyentuh ranah teknis penyelenggaraan tahapan pemilu yang menjadi kewenangan KPU. Putusan DKPP tersebut memerintahkan KPU untuk melakukan verifikasi faktual terhadap 18 parpol yang sebelumnya dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi. Putusan DKPP tersebut di atas berpotensi menimbulkan ketidakpastian proses penyelenggaraan pemilu dan membuat tumpang tindihnya kewenangan antar lembaga penyelenggaraan pemilu. Dari kasus Putusan DKPP yang melebihi kewenangan tersebut, menjadi hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut bagaimana kekuatan dan pelaksanaan (eksekusi). Putusan DKPP sebagai lembaga kode etik dalam memutus suatu pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Hal ini menjadi penting karena DKPP merupakan lembaga penegak kode etik bukan lembaga penegak hukum.<sup>13</sup>

Penyelenggaraan pemilu yang sampai diberi sanksi, bahkan yang diberhentikan secara tidak hormat, bukan saja mempengaruhi nama pribadi yang bersangkutan, tetapi juga keluarganya. Jangkauan DKPP juga sampai pada

---

<sup>13</sup>[http://www.beritasatu.com/hukum/90717-keputusan-dkpp-dinilai-lampaui\\_kewenangan.html](http://www.beritasatu.com/hukum/90717-keputusan-dkpp-dinilai-lampaui_kewenangan.html), Diakses Pada Tanggal 23 Juli 2016.

penyelenggara pemilu yang bersifat *ad-hoc* seperti PPK, PPS, KPPS, bahkan KPPS Luar Negeri. DKPP hanya untuk penyelenggara pemilu, agar praktik DKPP bisa menjadi model untuk lembaga etik yang lain. Sudah ada diskusi dengan mengundang lembaga etik yang lain. Bagaimana pun, penegakan etika itu mendukung penegakan hukum. Tinggal bagaimana caranya (prinsip pengadilan etika modern) itu bisa masuk dalam ketentuan perundangan-undangan.

DKPP sebagai lembaga baru yang melengkapi kelembagaan penyelenggara Pemilu merupakan lembaga semi-judisial atau *quasi* yudisial, khususnya di bidang etika penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, integritas, dan menegakkan kode etik (*code of ethics* atau *code of conduct*) penyelenggara Pemilu. Keberadaan DKPP juga merupakan respon terhadap lemahnya moral penyelenggara Pemilu serta perbaikan kualitas demokrasi di Indonesia karena DKPP menjadi wadah bagi para pencari keadilan Pemilu untuk mempermasalahkan, keberpihakan penyelenggara Pemilu kepada salah satu calon anggota legislatif dan pasangan calon eksekutif.<sup>14</sup>

Kemunculan DKPP sebagai lembaga negara penunjang yang tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan Pemilu, menimbulkan berbagai persoalan dalam pelaksanaan kewenangannya. Hal ini disebabkan tidak adanya parameter

---

<sup>14</sup> Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi dan pemilu di Idonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 37-38.



yang cukup jelas atau tolak ukur yang di gunakan oleh DKPP dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Akibatnya, terjadi kerancuan antara penegakan etik (*rule of ethics*) dan penegakan hukum(*rule of law*) yang berimplikasi menjadi kerancuan mengenai Dewan Kehormatan etik dan peradilan hukum.<sup>15</sup>

Persoalan-persoalan tersebut muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat KPU), seperti keputusan/kebijakan yang tidak tepat dan merugikan peserta Pemilu, kurang cermat dalam perhitungan suara, hingga indikasi keberpihakkan kepada salah satu peserta pemilu..<sup>16</sup>

Masalahnya adalah apakah berbagai pelanggaran, baik pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana pemilu dalam pemilu tersebut telah sedemikian seriusnya, sehingga telah merusak prinsip-prinsip Pemilu yang demokratis dan berkualitas yang baik secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap hasil pemilu. Bagaimana mekanisme atau prosedur hukum untuk menyelesaikannya, apakah pemilu dapat dibatalkan secara keseluruhan, serta institusi peradilan manakah yang berwenang untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum hubungannya dengan system demokrasi khususnya dalam pemilihan umum di Indonesia tersebut.

---

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: ( Perspektif Baru tentang, Rule of Law and Rule of Ethics, Constitutional law and Constitutional Ethics)*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2014), hlm 35-36.

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie., *op.cit*, hlm.65

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas terdapat beberapa hal yang mengganjal tentang kedudukan putusan DKPP sebagai penelitian ilmiah untuk menambah khasanah keilmuan untuk dibahas lebih lanjut. Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan sifat putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam negara demokrasi berdasarkan hukum ?
2. Bagaimana desain kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di masa datang.?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penulis untuk membuat proposal ini yaitu untuk mengetahui sejauh mana kedudukan putusan DKPP sesuai dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia, demikian pula didalam penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah bagaimana sifat dan kedudukan DKPP dalam negara demokrasi berdasarkan hukum
2. Untuk mengetahui sejauh mana efektifitas secara kelembagaan DKPP dan disain ideal dalam sistem penyelenggaraan pemilu

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai oleh penulis dalam penulisan tesis ini yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis, dalam penelitian ini untuk memberikan warna dalam konteks keilmuan dalam pemahaman ingin menerapkan teori-teori ilmu hukum khususnya hukum tata negara berhubungan dengan system kelembagaan negara.
2. Secara praktis, dalam penelitian ini mampu memberikan gagasan atau ide bagi seluruh instrument dalam penyelenggaraan pemilu dan sebagai catatan bagi lembaga negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam hal melahirkan system demokrasi sesuai konteks ke Indonesian.

#### **D. Originalitas Penelitian**

Penulis amati dan telusuri, penulis belum menemukan penelitian yang serupa dengan judul penelitian yang penulis ajukan. Banyak tulisan yang telah membahas tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) seperti Zaki Mubaroq dalam penulisan tesis beliau tentang Kedudukan DKPP dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Lampung:Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Lampung, 2013. Dan ada beberapa penulisan ilmiah tentang DKPP tapi hanya dalam bentuk jurnal, namun bahasannya tidak spesifik dalam mengkaji bagaimana kedudukan Putusan DKPP dalam negara demokrasi berdasarkan hukum dan di desain kelembagaan DKPP dimasa datang sebagai pembedah dalam penulisan ini. Umumnya kajian-kajian antara demokrasi, Pemilu, lembaga negara, dan etika hanya berangkat dari gagasan-gagasan konseptual. Atas dasar itu penulis meyakini bahwa penelitian yang sama persis dengan penelitian ini belum pernah diteliti dan penulis juga meyakini penelitian ini akan memberikan kontribusi yang baik dalam memahami latar belakang, dengan berbagai isu kontemporer penyelenggaraan pemilu, DKPP sebagai salah satu

insurumen penting dalam penyelenggaraan pemilu, kewenangan yang strategis dalam menciptakan dinamika demokrasi yang sehat.

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritik dan Konseptual**

Kerangka pemikiran dan konseptual yang akan penulis gunakan dalam penelitian adalah (1) Demokrasi (2) Negara Hukum, (3) Lembaga Negara , dan (4) Etika. Empat konsepsi tersebut penulis akan gunakan untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian ini, dengan komposisi penggunaan sebagai berikut. Teori Negara Hukum, teori Demokrasi, Teori Lembaga Negara (LN), dan Teori Etika di gunakan penulis gunakan untuk menggambarkan secara utuh konsepsi demokrasi , pemilu dan lembaga negara secara teoritik, beserta perkembangan-perkembangannya pada instrumen-instrumen internasional, sedangkan etika akan penulis gunakan untuk mencoba menganalisis sistem sejauh mana penyelenggara kode etik oleh DKPP selama membuat putusan atas penyelenggaraan pemilu. Lebih lanjut untuk memperkuat analisis kajian atas focus rumusan masalah.

### **1. Demokrasi**

Secara umum dapat dikatakan demokrasi adalah suatu sistem yang merupakan lawan teokrasi. Dalam sistem teokrasi, Tuhan adalah pusat dan patokan dari segala aktifitas yang berkaitan dengan politik. Manusia adalah wakil atau aparat yang melaksanakan keputusan atau Tuhan dibumi. Manusia tidak mempunyai hak membuat hukum. Penguasa, lazimnya para raja, mendapat mandat atau dipilih oleh tuhan. Rakyat kebanyakan tidak

punya hak menentukan siapa yang memerintah mereka. Paham inilah yang lazim dipakai di Eropa pada zaman kegelapan. Sementara itu, dalam sistem demokrasi yang menentukan pemerintah adalah rakyat. Pandangan ini muncul dan diaplikasikan pada masa Yunani purba sebagaimana yang digambarkan oleh pujangga-pujangga mereka seperti Aristoteles dan Plato. Pada masa renaissance, pola demokrasi Yunani dimunculkan lagi. Filsuf masa renaissance dan pencerahan seperti Machiavelli, Voltaire, Rousseau dan Locke menekankan bahwa yang berkuasa pada prinsipnya adalah rakyat dan bukannya Tuhan. Kekuasaan mereka kemudian di transformasikan pada pemerintah melalui suatu sistem pemilihan. Jadi pemerintah mendapat mayoritas dukungan rakyat melalui pemilihan adalah pemerintah yang absah dan memiliki legitimasi yang kuat.<sup>17</sup>

Mengingat kedaulatan itu melekat pada diri orang untuk mengatur dan mempertahankan dirinya, serta mengingat rakyat itu bukan pula satu atau dua orang, tetapi merupakan gabungan atau kumpulan dari orang-orang yang secara sadar bergabung untuk mengatur diri mereka, maka kedaulatan itu pun kemudian digabung pula. Kedaulatan rakyat ini pun bukan untuk melindungi sebagian rakyat dan menindas sebagian yang lain. Tetapi untuk melindungi keseluruhan rakyat dalam wilayah kedaulatan negara, sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Schumpeter, menambahkan

---

<sup>17</sup> Kuntowijoyo, *Budaya & Budaya Birokrasi*, (Yogyakarta, Yayasan Bentang Budaya, 1994), hlm 56-57.

bahwa filsafat demokrasi sebagai, metode demokratis adalah bahwa pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalahnya sendiri-sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya.<sup>18</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>19</sup> berpendapat bahwa kekuasaan berada ditangan rakyat, mengandung tiga makna penting, yakni:

- a) Pemerintahan dari rakyat
- b) Pemerintahan oleh rakyat
- c) Pemerintahan untuk rakyat
- d) Pemerintahan Bersama Rakyat

Negara yang konstitusional adalah negara menggunakan system konstitusional, yaitu system tertentu, pasti dan jelas dimana hukum yang hendak ditegakkan oleh negara dan dibatasi kekuasaan pemerintah. Agar pelaksanaannya teratur dan tidak simpang siur, harus merupakan satu tertib, satu kesatuan tujuan konstitusi merupakan hukum dasar dalam negara menjadi parameter dalam segala peraturan, baik tertulis maupun tidak tertulis. Dalam demokrasi modern mempunyai delapan karakteristik pokok yakni sebagai berikut :<sup>20</sup>

- a) Ada konstitusi yang membatasi kekuasaan dan mengontrol pemerintahan

---

<sup>18</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, Cetakan ke I. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 411.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie., *op.cit*, hlm.90

<sup>20</sup> Syahrhan Basah , *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, (Bamdung:PT. Citra Adya Bhakti,1992), hlm. 86.

- b) Pemilihan untuk para pejabat public dilakukan secara bebas
- c) Hak untuk memilih dan mencalonkan diri dalam pemilihan
- d) Kebebasan berekspresi
- e) Kebebasan pers dan adanya akses informasi alternative
- f) Kebebasan berasosiasi
- g) Adanya kesetaraan dalam hukum
- h) Warga negara yang terdidik yang terinformasi mengenai hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Dalam berbagai literature hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup konstitusi (*kontitusionalisme*), terdiri dari:

- a) Anatomi kekuasaan (Kekuasaan politik) tunduk pada hukum
- b) Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia
- c) Peradilan yang bebas dan mandiri
- d) Pertanggung jawaban terhadap rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>21</sup>

Keempat prinsip dan aturan diatas merupakan symbol bagi suatu pemerintahan yang konstitusional Tetapi bila tak dibarengi dengan implemetasi dengan aturan-aturan konstitusional tidak bisa disebut dengan negara konstitusional dengan paham kontitusionalisme. Sistem konstitusional mencerminkan system hukum dan pemerintahan dengan berbagai perbedaan antara negara satu dengan yang lain dengan aspek sosial, budaya dan agama dalam suatu masyarakat,dengan paham kontitusi yang dianut.

Demokrasi adalah sistem politik yang dapat dikatakan sebagai system yang paling sukses diseluruh dunia.Sistem ini dianggap sebagai sistem yang paling ideal untuk dijalankan dalam suatu negara. Demokrasi tidak hanya sukses dalam arti teoritik namun juga sukses dalam arti praktis dimana

---

<sup>21</sup> *Ibid.*,hlm.40

demokrasi juga mampu membius semua negara untuk mengadopsi sistem ini sebagai sistem politik dalam menjalankan pemerintahannya.

Paham demokrasi di Indonesia menjadikan Pancasila sebagai bentuk demokrasi bangsa Indonesia, tidak dapat disangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas dan tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu UUD 1945 menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah tersebut, adan apa yang dicantumkan dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara sebagai berikut :<sup>22</sup>

1. Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*)
2. Sistem Konstitusional, pemerintahan berdasarkan sisstem konstitusi (aturan dasar), tidak bersifat absolutism (kekuasaan tidak terbatas).

Berdasarkan kedua istilah tersebut rechstaat dan system konstitusional, maka dengan jelas bahwa demokrasi yang menjadi dasar Undang-Undang Dasar 1945, ialah demokrasi konstitusional. di samping itu corak khas demokrasi Indonesia yaitu, “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebikjasanaan dalam permusyawaratan perwakilan*”, dimuat dalam pembukaan UUD 1945.

---

<sup>22</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta:Liberty,1996), hlm.242



Demokrasi yang berlaku di Indonesia di dasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sendiri serta memperhatikan aspek kepentingan sosial. Inilah idealnya tipikal demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang pada satu waktu dapat dilaksanakan secara simetris, seperti dalam pemilihan umum presiden, DPR dan DPD, termaksud DPRD, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, namun pada waktu yang lain dapat menjadi demokrasi asimetris berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, dan tetap menjunjung tinggi prinsip *majority rules and minority right*..<sup>23</sup>

## **2. Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya jauh lebih tua dari ilmu negara hukum pertama kali dikemukakan oleh plato. Ide berawal dari keprihatinan plato melihat negaranya dipimpin oleh orang yang haus akan harta dan kekuasaan. Atas dasar keprihatinan itu Plato kemudian mengemukakan pendapatnya tentang negara ideal adalah penyelenggaraan pemerintahan yang oleh hukum. Pendapat Plato kemudian di dukung oleh Aristoteles yang juga mengemukakan bahwa, suatu negara yang baik adalah Negara diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi aristoteles yang memerintah

---

<sup>23</sup>Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, (Jakarta:Gramedia, 2008). hlm. 34.

dalam negara bukanlah manusia melainkan pikir yang adil, dan kesesuaian yang menentukan baik dan buruknya hukum.<sup>24</sup>

Gagasan tentang konsepsi negara hukum kemudian terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah, mulai dari konsepsi negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*). Dalam perkembangan yang begitu pesat pengertian negara hukum harus dapat dibedakan dengan pengertian kedaulatan hukum, yang antara lain dianut oleh Krabbe, yang berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi, yaitu kekuasaan dalam taraf terakhir dan tertinggi berwenang memberikan putusan adalah hukum.<sup>25</sup>

Jimly Asshidiqie menerangkan bahwa gagasan, cita, atau ide negara hukum selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan yang dibayangkan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah

---

<sup>24</sup>Riri Nazriyah. *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm 1.

<sup>25</sup>CST. Kansil dan Cristine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 8

nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.<sup>26</sup>

Berkaitan dengan kondisi negara polis merupakan Aristoteles mengemukakan negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat utama bagi terciptanya kebahagiaan bagi hidup bagi warga negaranya, hukum bersumber pada keadilan. Menurut Immanuel Kant negara hukum dalam arti formal atau dalam arti sempit mengandung perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan.<sup>27</sup>

Lebih lanjut dalam perkembangannya konsepsi negara hukum terus mengalami perkembangan hingga sampai pada suatu titik kompromis antara konsepsi negara hukum, dan konsepsi negara demokrasi sebagai suatu hasil pemikiran mendalam mengenai bagaimana sejatinya negara harus dikelola. Konsep negara hukum memberikan suatu jaminan kepastian akan hak-hak warga negara serta mengatur relasi antara warga negara dan rakyatnya, sedangkan demokrasi adalah sebuah sistem politik yang mensyaratkan partisipasi rakyat. Akulturasi inilah yang belakangan melahirkan gagasan ini kemudian melahirkan suatu ide negara demokrasi konstitusional.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Jimly Asshidiqie, *op. cit.*, hlm 7.

<sup>27</sup> W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1990) hlm.5

<sup>28</sup> Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hlm.42

### 3. Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, atau pun yang bersifat campuran. Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai :<sup>29</sup>

- a) Asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu)
- b) bentuk asli (rupa, wujud)
- c) acuan, ikatan
- d) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha
- e) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staats orgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya, penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan

---

<sup>29</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amademen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.32

negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara. Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga *doktrintrias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam menurut Montesquieu, di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang di organisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil. Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga

negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>30</sup>

Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga peradilan. Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.<sup>31</sup>

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang di bentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya

---

<sup>30</sup> Jimly Asshidiqie., *op.cit*, hlm.46

<sup>31</sup> Arifn, Firmansyah Dkk, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, (Jakarta: KRHN Bekerjasama Dengan MKRI Didukung Oleh Asia Foundation Dan Usaid,2010), hlm. 61-62

dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Menurut Jimly Asshidiqie,<sup>32</sup> selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang.<sup>33</sup>

Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. *Hierarki* atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie., *op.cit*, hlm 40

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm.67

<sup>34</sup> Arifn Firmansyah Dkk., *op.cit*, hlm.64

#### 4. Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu "*ethikos*", berarti "timbul dari kebiasaan". Pengertian etika itu sendiri adalah sebuah sesuatu dimana dan bagaimana cabang utama filsafat yang mempelajari nilai atau kualitas yang menjadi studi mengenai standar dan penilaian moral.<sup>35</sup> Etika mencakup analisis dan penerapan konsep seperti benar, salah, baik, buruk, dan tanggung jawab. Antara lain Etika sebagai sistem nilai atau sebagai nilai-nilai atau norma-norma moral yang menjadi pedoman bagi seseorang atau kelompok untuk bersikap dan bertindak. Etika juga bisa diartikan sebagai kumpulan azas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak atau moral. Selain itu, Etika bisa juga diartikan sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk yang diterima dalam suatu masyarakat, menjadi bahan refleksi yang diteliti secara sistematis dan metodis.<sup>36</sup> Menurut O.P. Simorangkir, etika atau etik dapat diartikan sebagai pandangan manusia dalam berperilaku menurut ukuran dan nilai baik. Menurut Burhanudin Salam, berpendapat bahwa etika merupakan cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan norma yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya. Sedangkan Menurut Maryani dan Ludigdo, etika merupakan seperangkat aturan, norma atau pedoman yang mengatur perilaku manusia, baik

---

<sup>35</sup> F. Magnis Suseno, *Etika Dasar*, (Yogyakarta: Kanisius, 1987), hlm. 54

<sup>36</sup> Wirana I Gede, *Dasar-Dasar Etika dan Moralitas*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 87-88.



yang harus dilakukan maupun yang harus ditinggalkan yang dianut oleh sekelompok atau segolongan masyarakat atau profesi.<sup>37</sup>

Dari pengertian- pengertian yang sudah dipaparkan sebelumnya bahwa pengertian etika adalah nilai yang berasal atau timbul dari dalam diri mengenai baik atau buruknya suatu perbuatan atau perilaku manusia dalam hidupnya. Etika dibagi menjadi dua: <sup>38</sup>

- a) Etika Umum, mengajarkan tentang kondisi-kondisi & dasar-dasar bagaimana seharusnya manusia bertindak secara etis, bagaimana pula manusia bersikap etis, teori-teori etika dan prinsip-prinsip moral dasar yang menjadi pegangan bagi manusia dalam bertindak serta tolok ukur dalam menilai baik atau buruknya suatu tindakan. Etika umum dapat pula dianalogkan dengan ilmu pengetahuan, yang membahas mengenai pengertian umum dan teori-teori etika.
- b) Etika Khusus, merupakan penerapan prinsip-prinsip moral dasar dalam bidang kehidupan. Penerapan ini bisa berwujud : Bagaimana seseorang bersikap dan bertindak dalam kehidupannya dan kegiatan profesi khusus yang dilandasi dengan etika moral. Namun, penerapan itu dapat juga berwujud Bagaimana manusia bersikap atau melakukan tindakan dalam kehidupan terhadap sesama. Etika khusus dibagi dua antara lain etika individual yaitu menyangkut kewajiban dan sikap manusia terhadap dirinya sendiri. Kedua, etika sosial yaitu mengenai sikap dan kewajiban, serta pola perilaku manusia sebagai anggota bermasyarakat. Etika sosial meliputi banyak bidang antara lain etika keluarga, etika profesi, etika politik, etika lingkungan, dan etika ideologi.

Bila dikatakan juga bahwa aturan etika membantu kita untuk menilai keputusan etis. etika menyediakan kerangka yang memungkinkan kita memastikan benar tidaknya keputusan moral kita. Berdasarkan suatu keputusan etika kita, keputusan moral yang kita ambil bisa menjadi beralasan. Dengan

---

<sup>37</sup>J. Sudarminta, *Etika Keutamaan atau Etika Kewajiban* Jurnal Basis Vol. 40, No. 5, 2003, hlm 15.

<sup>38</sup>Maginis Suseno., *op.cit*, hlm.67

kata lain, karena teori etika itu keputusan di lepaskan dari suasana sewenang – wenang. aturan etika menyediakan justifikasi untuk keputusan kita. Etika akan memberikan semacam batasan maupun standar yang akan mengatur pergaulan manusia di dalam kelompok sosialnya.<sup>39</sup>

Dalam pengertiannya yang secara khusus dikaitkan dengan seni pergaulan manusia, etika ini kemudian diwujudkan dalam bentuk aturan (*code*) tertulis yang secara sistematis sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada pada saat yang dibutuhkan akan bisa difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara logika-rasional umum (*common sense*) dinilai menyimpang dari kode etik. Dengan demikian, aturan etik adalah aturan mengenai moral atau berkaitan dengan sikap moral. Filsafat etika adalah filsafat tentang moral. Moral menyangkut nilai mengenai baik dan buruk, layak dan tidak layak, pantas dan tidak pantas. etika jelas, etika yang berlandaskan pada nilai-nilai moral kehidupan manusia, sangat berbeda dengan hukum yang bertolak dari salah benar, adil atau tidak adil. Hukum merupakan instrumen eksternal, sementara moral adalah instrumen internal yang menyangkut sikap pribadi, disiplin pribadi yang oleh karena itu etika disebut juga “*disciplinary rules*”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Wirana I Gede., *op.cit*, hlm.89

<sup>40</sup> Wirana I Gede., *op.cit*, hlm.100

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau bahan hukum sekunder.<sup>41</sup> Dalam penelitian hukum normatif yang menjadi ruang lingkup penelitiannya adalah filsafat hukum, asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Dalam penelitian ini penulis akan menekankan pada penelitian terhadap filsafat hukum dan sejarah hukum, sekaligus mencoba mengambil beberapa putusan pengadilan sebagai contoh untuk melengkapi penelitian ini.<sup>42</sup> Penelitian tentang filsafat hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah yang merupakan patokan-patokan berperilaku. Penelitian ini mencakup perenungan dan telaah atas nilai-nilai serta asas-asas hukum yang terdapat dalam UUD 1945.<sup>43</sup>

- a. Pendekatan konseptual-filosofis (*conceptual -philosophy approach*). Pendekatan konseptual-filosofis beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam demokrasi dan negara hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang serta filsafat yang mendasarinya dapat menjadi

---

<sup>41</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm 13-14

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm 36.

<sup>43</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 44-45. Lihat juga Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 130.

pijakan untuk membangun argumentasi ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Doktrin dan akar filsafatnya akan memperjelas ide-ide, konsep, maupun asas yang relevan dengan permasalahan dilakukan untuk menangkap nilai-nilai yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

- b. Pendekatan Historis (*historical Approach*). Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.
- c. Pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan permasalahan dalam penelitian. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>45</sup>

## 2. Obyek Penelitian

Adapun obyek penelitian ini adalah terkait “**KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM**

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto., *op.cit*, hlm47

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *op.cit*, hlm17

**NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM”**. Obyek kajian dari penelitian hukum normatif umumnya bersumber dari sistem norma yang seluruh bahannya “dianggap” telah tersedia, sehingga tidak perlu lagi mencari informasi tambahan yang bukan dari sumber tersebut.<sup>46</sup>

### 3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum yang mendukung. Bahan hukum tersebut dibedakan sebagai berikut:<sup>47</sup>

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara.<sup>48</sup> Adapun bahan hukum Primer terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu;
- 3) Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

---

<sup>46</sup>Mukhti Fajar ND dan Yulianto Achmad.*Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 40.

<sup>47</sup>*Ibid.*, hlm.21

<sup>48</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press), hlm 67.

- 4) Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu;
- 5) Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 6) Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 57 tahun 2012 tentang Pengangkatan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu;
- 7) Republik Indonesia, Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum ;
- 8) Republik Indonesia, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu;

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau pernah berlaku di suatu negeri, tetapi berbeda dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder secara formal tidak dapat disebut sebagai hukum positif. Bahan hukum sekunder hanya berupa informasi tentang hukum meskipun sarat dengan materi hukum, namun karena tidak pernah diformalisasi

sebagai hukum, maka ketaatan terhadapnya tidak pernah terjamin.<sup>49</sup> Bahan hukum sekunder ini antara lain, buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum, notulen seminar, memori yang memuat opini hukum, buletin, dan risalah-risalah sidang.<sup>50</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tertier adalah bahan-bahan yang termuat dalam kamus-kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, ensiklopedia, bibliografi, daftar pustaka, katalog terbitan, buku sitasi dan sebagainya.<sup>51</sup>

4. Metode pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum akan penulis lakukan dengan cara penelitian kepustakaan, atau disebut *library research*. Bahan hukum yang telah penulis kumpulkan selanjutnya akan dipilah, untuk selanjutnya disajikan secara deskriptif. Penelitian lapangan (*Field research*), penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pokok-pokok pengaturan mengenai kedudukan putusan DKPP dalam peyelegaraan pemilu dan implementasinya, melalui wawancara dengan narasumber yang terkait dengan penelitian, yaitu wawancara dengan lembaga Penyelenggara Pemilu dan akedimisi yang konsen berhubungan dalam obyek penelitian ini.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup>*Ibid.*, hlm. 68-69

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm. 69

<sup>51</sup>*Ibid.*, hlm. 70.

<sup>52</sup> Mukhti Fajar ND dan Yulianto Achmad.,*op.cit*,hlm47

## 5. Metode analisis

Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan.<sup>53</sup> Penelitian ini menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu berupa interpretasi mendalam tentang tentang bahan-bahan hukum sebagaimana lazimnya penelitian hukum normatif. Selanjutnya hasil analisis tersebut akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penilaian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.<sup>54</sup>

## G. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ilmiah (tesis) ini dibagi dalam lima bab yang terdiri atas beberapa sub bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti, yaitu:

**Bab I** Pendahuluan yang memuat 1. Latar Belakang Masalah. Pada latar belakang akan diuraikan sekilas tentang perkembangan system pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia sebagai suatu konsep demokrasi, sekaligus merangkai dengan berbagai instrument baik yuridis, filosofis dan sosiologis dan menghubungkan dengan peran DKPP sebagai peradilan etik di Indonesia **Bab II** Penulis akan menguraikan tentang Teori, Konsep demokrasi, negara hukum ,dan lembaga negara,, secara Universal agar pada pembahasan selanjutnya, terjadi sinkronisasi penulisan yang

---

<sup>53</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ketiga (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 105.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm.87



lebih terarah sesuai dengan landasan teori yang digunakan untuk menggambarkan dalam penulisan ini.

**Bab III** Tinjauan umum tentang materi yang diteliti, pada bab ini akan dilakukan pembahasan secara teoritis gagasan demokrasi, dan lembaga negara serta perkembangannya sampai saat ini. Tujuannya untuk mempermudah memahami dan memotret perkembangan bagaimana situasi hubungan antara peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ( DKPP).

**Bab IV.** penulisan akan fokus pada setiap rumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini, kemudian dilakukan suatu analisis secara sistematis dan komprehensif terhadap keseluruhan data dan informasi yang diperoleh untuk mengurai dan menjawab setiap rumusan masalah dalam penelitian. Tujuannya untuk mempermudah memahami menjawab bagaimana kedudukan DKPP dalam dalam negara demokrasi berdasarkan hukum secara komprehensif dalam memandang peran segala instrument yang terkait dalam system pemilu. Dan memberikan gagasan atas secara kelembagaan DKPP dimasa yang akan datang.

**Bab V** Penutup, yang berisikan kesimpulan dari penelitian ini serta rekomendasi-rekomendasi.

## BAB II

### KEBERADAAN LEMBAGA NEGARA DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN ATAS HUKUM

#### A. Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologis, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat dan “*kratos*” berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian, *demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas.* N.D. Arora dan S.S. Aswathy menyatakan kata Demokrasi berakar pada kata “*demos*” dalam bahasa Yunani kuno berarti suatu bentuk pemerintahan oleh suatu populasi yang berlawanan dengan kelompok kaya dan para aristokrat. Karena itu, dalam pengertian Yunani kuno demokrasi adalah kekuasaan oleh orang biasa, yang miskin dan tidak terpelajar sehingga demokrasi pada saat itu, misalnya oleh Aristoteles, ditempatkan sebagai bentuk pemerintahan yang merosot atau buruk.<sup>55</sup>

Pada masa *renaisans*, pola demokrasi Yunani dimunculkan lagi. Filsuf masa *renaisans* dan pencerahan seperti Machiavelli, Voltaire, Rousseau dan Locke

---

<sup>55</sup>Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994), hlm.4

menekankan bahwa yang berkuasa pada prinsipnya adalah rakyat dan bukannya Tuhan. Kekuasaan mereka kemudian di transformasikan pada pemerintah melalui suatu sistem pemilihan. Jadi pemerintah mendapat mayoritas dukungan rakyat melalui pemilihan adalah pemerintah yang absah dan memiliki legitimasi yang kuat dalam ucapan Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat ke-16 (periode 1861-1865) demokrasi secara sederhana diartikan sebagai *“the government from the people, by the people, and for the people”*, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama.<sup>56</sup>

Pemahaman tentang demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang menentukan hidup orang banyak. Demokrasi juga diartikan sebagai bentuk pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Demokrasi sebagai gagasan ide dan sebagai pelebagaan politik yang rasional telah nyata menawarkan suatu metode untuk menyingkirkan karaguan dala pengambilan keputusan.

Menurut Alamudi, demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktik dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku, sehingga demokrasi sering disebut suatu pelebagaan dari kebebasan. Karena itu, mungkin saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yakni hak asasi dan persamaan di depan hukum yang harus dimiliki setiap

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 87

masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.<sup>57</sup> Demokrasi dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan keputusan politik diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.

Sedangkan menurut Henry B Mayo yang dikutip oleh Azyumardi Azra menyatakan bahwa, demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>58</sup>

Schumpeter, menambahkan bahwa filsafat demokrasi sebagai, metode demokratis adalah bahwa pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalahnya sendiri-sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya. Demokrasi bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>59</sup>

Dari beberapa pendapat di atas dapatlah disimpulkan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peranan peran

---

<sup>57</sup>Titik Tiwulan Tutik., *op.cit.* hlm. 60

<sup>58</sup>Azumardy Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ( Jakarta, Prenada Media, 2005 ), hlm.110.

<sup>59</sup>Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, Cetakan ke-4 (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada,2011),hlm. 361

utama rakyat dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu:<sup>60</sup>

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) Pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) Pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) Pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat.

Jadi, demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintah suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*), yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam *trias politica* ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan *absolut* pemerintah sering menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 96

<sup>61</sup> George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi. AS Penghambat Demokrasi*. (Yogyakarta : Biagraf publishing. . 2000). hlm.5

Demokrasi tidak akan datang,tumbuh,dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat,berbangsa,dan bernegara. Oleh karena itu,demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya,yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu *mind set* (kerangka berpikir) dan *setting social* (rancangan masyarakat). Bentuk konkret manifestasi tersebut adalah demokrasi menjadi *way of life* (pandangan hidup) dalam seluk beluk sendi bernegara ,baik masyarakat maupun oleh pemerintah. Demokrasi sebagai gagasan (ide) dan sebagai pelembagaan kekuasaan politik yang rasional telah nyata menawarkan suatu metode untuk menyingkirkan keputusan politik pasti hanya dapat diukur lewat prinsip suara terbanyak (*majority principle*).

## **2. Model-Model Demokrasi**

Dalam demokrasi mestinya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas kebebasan, kemanusiaan atau penghargaan atas hak asasi manusia, tanggung jawab, kebersamaan dan sebagainya. Disisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang hadir, dan menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas para aktor politik diberbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.<sup>62</sup> Demokrasi sebagai tatanan politik memiliki sejarah amat panjang. Keberadaan ide demokrasi telah

---

<sup>62</sup><https://asalinedress.blogspot.co.id/2015/05/model-model-demokrasi.html/>,Diakses PadaTanggl 15 September 2016

berlangsung sejak 508 tahun sebelum Masehi dan hingga kini masih diyakini terus akan berevolusi sesuai dengan perkembangan zaman. Survei tentang demokrasi meliputi kawasan di seluruh dunia., model-model demokrasi telah dibukukan serta pola-pola yang memungkinkan perkembangan demokrasi, sebagai etika politik modern ini masih terus mengalami perkembangan serius dalam penafsiran dan implementasi dari prinsip-prinsip dasar.

Julian J. Linz dan Alfred Stepan juga membuat kriteria pokok mengenai demokrasi, secara ringkas sebagai berikut:<sup>63</sup>

“Kebebasan hukum untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap orang; persaingan yang bebas dan anti kekerasan di antara pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang pemerintahan. Dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif didalam proses demokrasi, dan hak untuk berperan serta semua anggota masyarakat politik, apa pun pilihan politik mereka. Secara praktis hak kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik dan menyelenggarakan pemilihan umum secara bebas dan jujur pada jangka waktu tertentu tanpa menyingkirkan jabatan politis efektif apa pun dari akuntabilitas pemilihan yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung”.

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat banyak pandangan yang berbeda mengenai demokrasi, sehingga muncul beberapa teori dan pandangan terkait demokrasi. Menurut David Held:<sup>64</sup>

- a. Demokrasi Klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran

---

<sup>63</sup> Afan Gaffar., *op.cit*, hlm. 87-88

<sup>64</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo persada, 2008), hlm. 208.

- b. *Republikanisme* protektif adalah partisipasi politik sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi. Jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
- c. *Republikanisme* dan perkembangan adalah para warga harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat jadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.
- d. Demokrasi Protektif yaitu para penduduk membutuhkan perlindungan dari para pemimpin, begitu pula dari sesamanya, untuk memastikan bahwa mereka yang dipimpin melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara keseluruhan
- e. Demokrasi *Developmental* yaitu partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan kepentingan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis.

Bentuk negara demokrasi klasik lahir dari pemikiran aliran yang dikenal berpandangan *a tree partite classification of state* yang membedakan bentuk negara atas tiga bentuk ideal yang dikenal sebagai bentuk negara klasik-tradisional. Para penganut aliran ini adalah Plato, Aristoteles, Polybius dan Thomas Aquino. Plato dalam ajarannya menyatakan bahwa dalam bentuk demokrasi, kekuasaan berada di tangan rakyat sehingga kepentingan umum (kepentingan rakyat) lebih diutamakan.

Secara prinsipil, rakyat diberi kebebasan dan kemerdekaan. Akan tetapi kemudian rakyat kehilangan kendali, rakyat hanya ingin memerintah dirinya sendiri dan tidak mau lagi diatur sehingga mengakibatkan keadaan menjadi kacau, yang disebut Anarki. Aristoteles sendiri mendefinisikan demokrasi sebagai



penyimpangan kepentingan orang-orang sebagai wakil rakyat terhadap kepentingan umum. Menurut Polybius, demokrasi dibentuk oleh perwalian kekuasaan dari rakyat. Pada prinsipnya konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Polybius mirip dengan konsep ajaran Plato. Sedangkan Thomas Aquino memahami demokrasi sebagai bentuk pemerintahan oleh seluruh rakyat dimana kepentingannya ditujukan untuk diri sendiri. Ciri-ciri penting dari demokrasi klasik adalah sebagai berikut.<sup>65</sup>

- 1) Kontak langsung warga Negara dalam fungsi-fungsi *legislative* dan *yudikatif*.
- 2) Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi.
- 3) Berbagi metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan, rotasi )
- 4) Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat bias dari pejabat publik.
- 5) Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh di pegang oleh dari duakali oleh orang yang sama.
- 6) Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji.

Secara umum demokrasi yang dipakai dalam suatu negara sangat banyak macamnya. Jadi saya akan menyampaikan berdasarkan kategori tertentu dalam pembagian demokrasi ini. Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat sebagai berikut : <sup>66</sup>

a. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

---

<sup>65</sup>Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. (Bandung: P.T. Eresco,1978), hlm. 6.

<sup>66</sup> <http://www.siswamaster.com/2015/11/pengertian-dan-macam-demokrasi.html/>,Diakses Pada Tanggal 16 September 2016

Merupakan demokrasi yang secara langsung melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan suatu negara. Pada demokrasi langsung, rakyat berpartisipasi dalam pemilihan umum dan menyampaikan kehendaknya secara langsung. Demokrasi langsung dikenal juga sebagai demokrasi bersih. Di sinilah rakyat memiliki kebebasan mutlak memberikan pendapatnya, dan semua aspirasi mereka dimuat dengan segera di dalam suatu pertemuan. Jenis demokrasi ini dipraktekkan hanya dalam kota kecil dan komunitas yang secara relative belum berkembang di mana secara fisik memungkinkan untuk seluruh elektokat untuk bermusyawarah dalam satu tempat, walaupun permasalahan pemerintahan tersebut bersifat kecil.<sup>67</sup>

Demokrasi langsung berkembang di negara kecil seperti Yunani Kuno dan Roma. Demokrasi ini tidak dapat dilaksanakan dalam masyarakat yang kompleks dan negara yang besar. Demokrasi murni yang masih bisa diambil, contoh terdapat di wilayah Switzerland. Bentuk demokrasi murni ini masih berlaku di Switzerland dan beberapa negara yang di dalamnya terdapat bentuk referendum dan inisiatif. Di beberapa negara sangat memungkinkan bagi rakyat untuk memulai dan mengadopsi hukum, bahkan untuk mengamandemenkan konstitusional dan menetapkan permasalahan *public* politik secara langsung tanpa campur tangan *representative*.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi>, Diakses Pada Tanggal 16 September 2016

<sup>68</sup> <http://liechtenstein.unhamzah.web.id/ind/2833-2720/> Demokrasi Langsung.html, Diakses Pada Tanggal 16 september 2016

b. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Merupakan demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat dalam pengambilan suatu keputusan negara secara tidak langsung, artinya rakyat mengirimkan wakil yang telah dipercaya untuk menyampaikan kehendak mereka. Jadi di sini wakil rakyat yang terlibat secara langsung menjadi perantara seluruh rakyat. Sederhananya bahwa demokrasi tidak langsung yaitu sistem demokrasi dimana rakyat menyalurkan kehendaknya dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Negara-negara modern saat ini umumnya menggunakan demokrasi ini dengan pelaksanaannya yang berbeda-beda pula.<sup>69</sup> Menurut Dahl,<sup>70</sup> tantangan terbesar untuk demokrasi yang bermutu tinggi di masyarakat modern terdiri atas pembagian sumber daya politik yang tidak merata. Secara ideal setiap warga negara memiliki kemampuan yang sama untuk menentukan kebijakan-kebijakan penting yang diambil negaranya. Setidaknya kalau demokrasi dimaknai sebagai *political equality*, kesetaraan politik antara semua warga negara.

Dalam kehidupan berpolitik di setiap negara yang kerap selalu menikmati kebebasan berpolitik namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai dengan yang diinginkan, karena pada hakikatnya semua

---

<sup>69</sup>[http://www.kompasiana.com/rohlimohamad/hak-pilih-warga-negara-sebagai-sarana-pelaksanaan-kedaulatan-rakyat-dalam-pemilu\\_55108d62813311583bbc6694](http://www.kompasiana.com/rohlimohamad/hak-pilih-warga-negara-sebagai-sarana-pelaksanaan-kedaulatan-rakyat-dalam-pemilu_55108d62813311583bbc6694), Diakses Pada Tanggal 16 September 2016

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm.43.

sistem politik mempunyai kekuatan dan kelemahannya masing-masing. Demokrasi adalah sebuah proses yang terus menerus merupakan gagasan dinamis yang terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara mampu menerapkan kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan dengan sempurna, maka negara tersebut adalah negara yang sukses menjalankan sistem demokrasi. Sebaliknya, jika suatu negara itu gagal menggunakan sistem pemerintahan demokrasi, maka negara itu tidak layak disebut sebagai negara demokrasi.

Konsep pemahaman demokrasi ditinjau dari titik berat perhatiannya sebagai berikut ini.<sup>71</sup>

a. Demokrasi Formal (*Demokrasi Liberal*)

Demokrasi formal menjunjung tinggi persamaan dalam bidang politik tanpa disertai upaya untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan rakyat dalam bidang ekonomi. Dalam sistem demokrasi yang demikian, semua orang dianggap memiliki derajat dan hak yang sama. Namun karena kesamaan itu, penerapan azas *free fight competition* (persaingan bebas) dalam bidang ekonomi menyebabkan kesenjangan antara golongan kaya dan golongan miskin kian lebar. Kepentingan umum pun diabaikan.

Demokrasi formal/ liberal sering pula disebut demokrasi Barat karena pada umumnya dipraktikkan oleh negara-negara Barat. Kaum komunis bahkan menyebutnya demokrasi kapitalis karena dalam pelaksanaannya

---

<sup>71</sup>*Ibid.*, hlm.87

kaum kapitalis selalu dimenangkan oleh pengaruh uang (*money politics*) yang menguasai opini masyarakat (*public opinion*).

b. Demokrasi Material (Demokrasi Rakyat)

Demokrasi material menitikberatkan upaya-upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi sehingga persamaan dalam persamaan hak dalam bidang politik kurang diperhatikan, bahkan mudah dihilangkan. Untuk mengurangi perbedaan dalam bidang ekonomi, partai penguasa sebagai representasi kekuasaan negara akan menjadikan segala sesuatu sebagai milik negara. Hak milik pribadi tidak diakui. Maka, demi persamaan dalam bidang ekonomi, kebebasan dan hak-hak azasi manusia di bidang politik diabaikan. Demokrasi material menimbulkan perkosaan rohani dan spiritual. Demokrasi ini sering disebut demokrasi Timur, karena berkembang di negara-negara sosialis/ komunis di Timur.

c. Demokrasi Gabungan

Demokrasi ini mengambil kebaikan dan membuang keburukan demokrasi formal dan material. Persamaan derajat dan hak setiap orang tetap diakui, tetapi diperlukan pembatasan untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat. Pelaksanaan demokrasi ini bergantung pada ideologi negara masing-masing sejauh tidak secara jelas kecenderungannya kepada demokrasi liberal atau demokrasi rakyat. Dalam bentuknya ideal, doktrin (demokrasi) menyuarakan kebebasan dan persamaan untuk seluruh warga dari sebuah negara bangsa untuk menyusun kehidupan politik dan ekonomi

sesuai dengan kemampuan mereka. Kebebasan berpikir, berbicara, dan berkumpul sehingga tidak ada halangan apa pun bagi pengembangan sepenuhnya kemampuan-kemampuan manusia. Demokrasi dikagumi sebagai obat efektif melawan *despotisme* kekuasaan tiran yang merupakan hal lumrah bagi lembaga-lembaga politik masa lalu, seperti *monarki*, *aristokrasi*, dan *oligarki*.<sup>72</sup>

Untuk melengkapi berbagai ciri dan pengertian demokrasi, dikutip sebuah definisi oleh Samuel Huntington, bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkeadilan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.<sup>73</sup> Dengan landasan ideologi kuat sesuai dengan ideologi negara, untuk menguatkan sistem demokrasi yang dijalankan oleh negara penganut demokrasi.

Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan prinsip ideologi dengan poin-poinnya penjelasannya sebagai berikut ini:

- a. Demokrasi *Liberal*, yaitu demokrasi yang didasarkan atas hak individu suatu warga negara, artinya individu memiliki dominasi dalam demokrasi ini. Pemerintah tidak banyak ikut campur dalam kehidupan bermasyarakat, yang

---

<sup>72</sup> George Sorensen., *op.cit*, hlm.43

<sup>73</sup> Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, ( Jakarta: Grafiti, 1997), hlm 5-6.

- artinya kekuasaan pemerintah terbatas. Demokrasi *Liberal* disebut juga demokrasi konstitusi yang kekuasaannya hanya dibatasi oleh konstitusi.
- b. Demokrasi Komunis, yaitu demokrasi yang didasarkan atas hak pemerintah dalam suatu negara, artinya pemerintah memiliki dominasi dalam demokrasi ini. Demokrasi Komunis dapat dikatakan kebalikan dari demokrasi *liberal*. Kekuasaan tertinggi dipegang oleh penguasa tertinggi, kekuasaan pemerintah tidak terbatas. Kekuasaan pemerintah tidak dibatasi dan bersifat totaliter, sehingga hak individu tidak berpengaruh terhadap kehendak pemerintah.
  - c. Demokrasi Pancasila, demokrasi inilah yang dianut Indonesia, yaitu demokrasi berdasar kepada Pancasila.<sup>74</sup>

Legitimasi kekuasaan menunjukkan adanya dukungan dan pengakuan rakyat pada lembaga negara, dan ini sangat penting dalam membentuk pemerintahan yang demokratis yaitu membentuk pemerintahan yang mengejawantahkan kemauan dan dukungan rakyat sebagai preferensi utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Legitimasi atau dukungan dan pengakuan rakyat terhadap pemerintahan sangat bermakna dalam hubungan internal maupun dalam hubungan eksternal negara lain. Demokrasi berdasarkan wewenang dan hubungan antar alat kelengkapan negara dibagi menjadi :<sup>75</sup>

- a. Demokrasi sistem parlementer, ciri-ciri pemerintahan parlementer :

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm.23

<sup>75</sup> David Bentham, *Demokrasi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 23-24

- 1) Parlemen lebih kuat dari pemerintah
  - 2) Menteri bertanggung jawab pada Parlemen
  - 3) Program kebijaksanaan kabinet disesuaikan dengan tujuan politik anggota parlemen.
  - 4) Kedudukan kepala negara sebagai simbol.
  - 5) Tidak dapat diganggu gugat.
- b. Demokrasi sistem pemisahan/pembagian kekuasaan (presidensial), ciri-ciri pemerintahannya:
- 1) Negara dikepalai presiden
  - 2) Kekuasaan eksekutif presiden dijalankan berdasarkan kedaulatan yang dipilih dari dan oleh rakyat melalui badan perwakilan.
  - 3) Presiden mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri.
  - 4) Menteri tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan kepada presiden.
  - 5) Presiden dan Parlemen mempunyai kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, dan tidak dapat saling membubarkan.

Demokrasi tidak bisa hanya dipahami secara parsial dengan pendekatan prinsip substansial atau kerangka prosedurnya, demokrasi adalah ekseistensi substansif dan sekaligus prosedur yang hadir sebagai tatanan politik rasional. Memahami demokrasi memang tidak mudah, secara pemahaman demokrasi diatas, menggambarkan bahwa demokrasi melahirkan dinamisasi kenegaraan, dengan prinsip kebebasan dasar demokratisasi. Prinsip kebebasan memposisikan manusia bebas segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama, maupun dibidang pemikiran, serta di bidang politik adalah sangat



penting, mengenai kebebasan diungkapkan oleh Magnis Suseno dalam etika dasar merupakan gambaran yang sangat sebagai berikut: <sup>76</sup>

“Maka kebebasan adalah tanda dan ungkapan martabat manusia. Karena kebebasannya manusia adalah makhluk yang otonom, yang menentukan diri sendiri, yang dapat mengambil sikapnya sendiri. Itulah sebabnya kebebasan berarti banyak bagi kita. Setiap pemaksaan kita rasakan sebagai yang tidak hanya buruk dan menyakitkan, melainkan juga menghina. Dan memang demikian; memaksakan sesuatu terhadap orang lain berarti mengabaikan martabatnya sendiri sebagai manusia yang sanggup mengambil sikapnya sendiri. Maka kita merasa paling terhina kalau sesuatu dipaksakan kepada kita dengan ancaman atau bujukan. Kalau diminta artinya kalau kebebasan kita dihormati, kita sering bersedia untuk memberikan dengan hati yang lapang, tetapi kalau dipaksa, kita merasa terhina dan tidak mau. Kebebasan adalah mahkota martabat kita sebagai manusia.

Demokrasi menguatkan elementer masyarakat secara satu kesatuan dalam kelembagaan dengan pendekatan secara kolektif. Secara konstitusional negara demokrasi bila seluruh instrumen bernegara saling bahu membahu dengan mengikuti aturan hukum, prosedur, dan kelembagaan yang diperkenalkan oleh proses demokratisasi ini.

### **3. Korelasi Demokrasi dan Pemilu**

Dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi, pemilu menjadi kunci terciptanya demokrasi. Tak ada demokrasi tanpa diikuti Pemilu. Pemilu merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi. Salah satu perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses politik adalah Pemilihan Umum. Demokrasi sebuah bangsa hampir tidak terpahami tanpa Pemilu.

---

<sup>76</sup>Darmodihardjo Daji, , *Suatu tinjauan Filosofis, Historis, Yudiris konstitusional*,(Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1995),hlm. 78

Sehingga setiap pemerintahan suatu negara yang hendak menyelenggarakan pemilu selalu menginginkan pelaksanaannya benar-benar mencerminkan proses demokrasi. Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk ikut serta menentukan figure dan arah kepemimpinan negara dalam periode waktu tertentu. Ide demokrasi yang menyebutkan bahwa dasar penyelenggaraan negara adalah kehendak rakyat merupakan dasar bagi penyelenggaraan pemilu. Pemilu yang teratur dan berkesinambungan saja tidak cukup untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Pemilu merupakan saran legitimasi bagi sebuah kekuasaan. Setiap penguasa betapa pun otoriternya pasati membutuhkan dukungan rakyat secara formal untuk melegitimasi kekuasaannya.

Pemilihan umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara saat ini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan rakyat atas negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut dapat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan di sisi lain mengawasi pemerintahan Negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka. Dan yang tidak boleh kita lupakan pemilu adalah peristiwa perhelatan rakyat yang paling akbar yang hanya terjadi lima tahun dan melalui pemilulah rakyat secara langsung tanpa kecuali benar-benar menunjukkan eksistensinya sebagai pemegang kedaulatan dalam

negara. Berdasarkan dapat ditegaskan bahwa pemilu sebagai wujud paling nyata dari demokrasi.<sup>77</sup>

Dalam tatanan demokrasi, pemilu juga menjadi mekanisme atau cara untuk memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar dapat diselesaikan secara damai dan adil sehingga kesatuan masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan pada prinsip bahwa dalam system demokrasi segala perbedaan atau pertentangan kepentingan di masyarakat tidak boleh diselesaikan cara-cara kekerasan atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (*deliberation*). Terdapat dalam Qs:Asy-syura:38:<sup>78</sup>

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan-nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka”.

Untuk mengukur pelaksanaan pemerintahan demokrasi, perlu diperhatikan beberapa parameter demokrasi, yaitu:<sup>79</sup>

- a. Pembentukan pemerintahan melalui pemilu.
- b. Sistem pertanggungjawaban pemerintah.
- c. Penganturan system dan distribusi kekuasaan Negara.
- d. Pengawasan oleh rakyat.

Pemilihan umum merupakan anak kandung demokrasi yang dijalankan sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam fenomena ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain

---

<sup>77</sup><http://www.hanscream.co.vu/2014/04/makalah-demokrasi-dan-partisipasi>, Diakses Pada Tanggal 20 September 2016

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm.65

<sup>79</sup> David Betham., *op.cit.*, hlm. 88

prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Menurut Robert Dahl, bahwa pemilihan umum merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.<sup>80</sup> Pemilihan umum dewasa ini menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratis tidaknya suatu negara, bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Pemilu memfasilitasi sirkulasi elit, baik antara elit yang satu dengan yang lainnya, maupun pergantian dari kelas elit yang lebih rendah yang kemudian naik ke kelas elit yang lebih tinggi. Sirkulasi ini akan berjalan dengan sukses dan tanpa kekerasan jika pemilu diadakan dengan adil dan demokratis.<sup>81</sup>

Pemilihan umum mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang mawadahi

---

<sup>80</sup> Azumardy Azra., *op.cit*, hlm. 125.

<sup>81</sup> Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm 6.

format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah, berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

Menurut Ginsberg,<sup>82</sup> fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.<sup>83</sup> Paling tidak ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. *Pertama*, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, melalui pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganegara. Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya. *Ketiga*, dalam dunia modern para penguas dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya.

---

<sup>82</sup> Robert Dahl., *op.cit*, hlm.40

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm.45

Gramsci bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Pemilihan akan sistem pemilu adalah salah satu yang sangat penting dalam setiap negara demokrasi, kebanyakan dari sistem pemilu yang ada sebenarnya bukan tercipta karena dipilih, melainkan karena kondisi yang ada di dalam masyarakat serta sejarah yang mempengaruhinya. Untuk menguraikan substansi dalam pemilu, selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan lebih lanjut pendefinisian pemilihan umum.

## **B. Negara Hukum**

### **1. Pengertian Negara Hukum**

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan *nomokrasi* itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan.<sup>84</sup> Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau

---

<sup>84</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara, Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm 36.

hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Negara hukum *Rechtsstaat*, negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Sedangkan beberapa para ahli mendefinisikan negara hukum berbeda - beda seperti yang di kemukakan D. Muthiras,<sup>85</sup> negara hukum adalah negara yang susunan diatur dengan sebaik - baiknya dalam Undang - Undang sehingga segala kekuasaan dari alat pemerintahannya didasarkan oleh hukum. Rakyatnya tidak boleh bertindak sendiri - sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah oleh orang - orang tetapi oleh undang - undang. Sedangkan menurut Seopomo,<sup>86</sup> negara hukum sebagai negara hukum yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat dimana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

Di zaman modern, konsep negara hukum di *Eropa Kontinental* di kembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi *Anglo Amerika*, konsep negara hukum dikembangkan atas

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm.76

<sup>86</sup> Sri Rejeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, (Bandung: Mandar Maju,2000),hlm.32

kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat elemen penting, sebagai berikut:<sup>87</sup>

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:<sup>88</sup>

- a) *Supremacy of Law*: Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, preogratif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b) *Equality before the law* :Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara.
- c) *Due Process of Law* : Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi raja dan pejabat-pejabatnya.

Keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule of Law*’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm.89

<sup>88</sup> Meriam Budiarjo., *op.cit.*, hlm 134



bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:<sup>89</sup>

- a) Negara harus tunduk pada hukum.
- b) Pemerintah menghormati hak-hak individu.
- c) Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Namun demikian, terlepas dari perkembangan pengertian tersebut di atas, konsepsi tentang negara hukum di kalangan kebanyakan ahli hukum masih sering terpaku kepada unsur-unsur pengertian sebagaimana di kembangkan pada abad ke-19 dan abad ke-20. Sebagai contoh, tatkala merinci unsur-unsur pengertian negara hukum (*Rechtsstaat*), para ahli selalu saja mengemukakan empat unsur ‘*rechtsstaat*’, dimana unsurnya yang keempat adalah adanya ‘*administratieve rechtspraak*’ atau peradilan tata usaha negara sebagai ciri pokok negara hukum. Tidak ada yang mengaitkan unsur pengertian negara hukum modern itu dengan keharusan adanya kelembagaan atau setidaknya-tidaknya fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan tata negara. Jawabannya ialah karena konsepsi Negara Hukum (*Rechtsstaat*) sebagaimana banyak dibahas oleh para ahli sampai sekarang adalah hasil inovasi intelektual hukum pada abad ke 19 ketika pengadilan administrasi negara itu sendiri pada mulanya dikembangkan;

---

<sup>89</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta:Ichtiar, 1962), hlm. 9.

sedangkan Mahkamah Konstitusi baru dikembangkan sebagai lembaga tersendiri di samping Mahkamah Agung atas jasa Hans Kelsen pada tahun 1919, dan baru dibentuk pertama kali di Austria pada tahun 1920.<sup>90</sup> Oleh karena itu, jika pengadilan tata usaha negara merupakan fenomena abad ke-19, maka pengadilan tata negara adalah fenomena abad ke-20 yang belum dipertimbangkan menjadi salah satu ciri utama negara hukum kontemporer. Oleh karena itu, patut kiranya dipertimbangkan kembali untuk merumuskan secara baru konsepsi negara hukum modern itu sendiri untuk kebutuhan praktek ketatanegaraan pada abad ke-21 sekarang ini.

Dalam perkembangannya terdapat korelasi jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin

---

<sup>90</sup> Jimly Asshidiqie, Makalah: *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.hlm. 4

intensifnya campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.<sup>91</sup>

*International commission of jurists* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional, dalam konvensi di Bangkok tahun 1965, mengadakan peninjauan kembali terhadap perumusan negara hukum yang telah berkembang sebelumnya, terutama konsep *rule of law*, dengan memperbaiki aspek dinamika dalam kehidupan masyarakat. Dalam konteks dirumuskan tentang pengertian dan syarat bagi suatu negara hukum/pemerintah yang demokratis dibawah *rule of law* sebagai berikut :<sup>92</sup>

- a) Adanya proteksi konstitusional
- b) Pengadilan yang bebas dan tidak memihak
- c) Pemilihan umum yang bebas
- d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- e) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan oposisi
- f) Pendidikan kewarganegaraan.

## **2. Elemen-Elementer Negara Hukum**

Kemudian setelah melihat konsep serta unsur – unsur negara hukum di atas maka konsep negara hukum, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik yang beragam. Hal ini karena adanya pengaruh situasi kesejarahan, sehingga konsep negara hukum muncul dalam berbagai model :<sup>93</sup>

- a) Negara hukum menurut Al - Qur'an dan sunnah atau nomokrasi islam.

---

<sup>91</sup>Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 2.

<sup>92</sup> Jimly Asshiddiqie., *op.cit.* hlm.81

<sup>93</sup> Mohammad Tahir Azhari., *op.cit.*, hlm. 90

- b) Negara hukum berdasarkan konsep dengan eropa kontinental yang dinamakan *Rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di belanda, jerman dan prancis.
- c) Konsep *Rule of Law* yang diterapkan di negara - negara *Anglo-Saxon*, antara lain inggris dan amerika serikat.
- d) Suatu konsep yang disebut *Socialist Legality*, yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis.
- e) Konsep negara hukum pancasila.

Menurut Arief Sidharta<sup>94</sup>, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b) Berlakunya asas kepastian hukum
- c) Asas *legalitas, konstitusionalitas*, dan supremasi hukum
- d) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.
- e) Asas *non-retroaktif* perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
- f) Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
- g) Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
- h) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- i) Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*) dalam negara hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu.
- j) Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), , hlm.124-125.

<sup>95</sup>[https://www.academia.edu/8432637/Makalah\\_KWN\\_Negara\\_Hukum\\_dan\\_HAM\\_](https://www.academia.edu/8432637/Makalah_KWN_Negara_Hukum_dan_HAM_), Diakses Pada Tanggal 20 September 2016

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>96</sup>

Ada tiga esensial bagi keberadaan negara hukum, *Pertama*, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, tidak berdasarkan kekuasaan (*rule of power, macht, government not by man, but by law*), melainkan berdasarkan suatu norma objektif yang mengikat kedua belah pihak secara timbal balik, seimbang dan proporsional. *Kedua*, norma objektif itu merupakan hukum yang memenuhi syarat formal dan material (*nomocratie, cratie* “kekuasaan”, *nomos* ‘hukum’), *Ketiga*, norma objektif dilaksanakan secara pasti, baik, benar, dan adil.<sup>97</sup>

Muhammad Tahir Azhary<sup>98</sup>, dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau negara hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

- a) Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b) Prinsip musyawarah
- c) Prinsip keadilan
- d) Prinsip persamaan
- e) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

---

<sup>96</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1992), hlm. 29

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 42

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

- f) Prinsip peradilan yang bebas;
- g) Prinsip perdamaian;
- h) Prinsip kesejahteraan;
- i) Prinsip ketaatan rakyat.

Brian Tamanaha, seperti dikutip oleh Marjanne Termoshuizen-Artz dalam Jurnal Hukum Jentera,<sup>99</sup> membagi konsep ‘*rule of law*’ dalam dua kategori, “*formal and substantive*”. Setiap kategori, yaitu “*rule of law*” dalam arti formal dan “*rule of law*” dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep negara hukum atau “*Rule of Law*” itu sendiri menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut.<sup>100</sup>

- a) *Rule by Law* (bukan *rule of law*), dimana hukum hanya difungsikan sebagai “*instrument of government action*”. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
- b) *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat : (i) prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (iii) jelas (clear), (iv) *public*, dan (v) *relative* stabil. Artinya, dalam bentuk yang ‘*formal legality*’ itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
- c) *Democracy and Legality*. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian
- d) “*Substantive Views*” yang menjamin “*Individual Rights*”.
- e) *Rights of Dignity and/or Justice*
- f) *Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community*.

---

<sup>99</sup> Brian Tamanaha, lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, “*The Concept of Rule of Law*”, Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 83-92.

<sup>100</sup> <http://ismayadefi.blogspot.co.id/2011/11/makalah-pkn-konsep-negara-hukum.html>, Diakses Pada Tanggal 20 September 2016

Menurut Anthony Giddens<sup>101</sup>, instrumen negara hukum yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat *intervensionis*, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Oleh karenanya tugas negara menjadi sangatlah luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat dalam segala bidang dalam bernegara. Konsep negara hukum, selain bermakna bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*) juga mengandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam undang-undang dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham negara hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi dan doktrin '*the rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality*

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm.54

*before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam praktek (*due process of law*).<sup>102</sup>

Prinsip negara hukum idealnya dibangun dan dikembangkan bersama prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Maka prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi.

Hubungan antara demokrasi dan negara hukum dapat tercermin dalam penjabaran bahwa yang dapat menjamin secara konstitusional terselenggaranya pemerintah yang demokratis adalah adanya hukum yang menaunginya. Dengan kata lain demokrasi yang berada dibawah *Rule of Law*. Sedangkan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:<sup>103</sup>

- a) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- c) Pemilihan umum yang bebas.
- d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.

---

<sup>102</sup> M.Solly Lubis. *Ilmu Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.,1998,hlm.66-68

<sup>103</sup> Nomensen Sinamo.,*op.cit*,hlm 65



- e) Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi.
- f) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang ini merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Di samping itu, jika konsep negara hukum itu dikaitkan pula dengan paham negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa seperti Indonesia, maka kedua belas prinsip tersebut patut pula ditambah satu prinsip lagi, yaitu: Prinsip Berke-Tuhanan Yang Maha Esa sebagai prinsip kesebelas gagasan negara hukum modern. Diantaranya yaitu:<sup>104</sup>

- a) Supremasi hukum (*Supremacy of Law*):
- b) Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*):
- c) Asas legalitas (*Due Process of Law*):
- d) Pembatasan kekuasaan
- e) Organ-organ eksekutif yang bersifat independen:
- f) Peradilan bebas dan tidak memihak
- g) Peradilan tata usaha negara
- h) Peradilan tata negara (*Constitutional Court*)
- i) Perlindungan hak asasi manusia
- j) Bersifat demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)
- k) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*).
- l) Transparansi dan kontrol sosial

---

<sup>104</sup> Jimly Asshidiqie., *op.cit.*, hlm.89-90

### 3. Landsasan Konstitusional Negara Hukum Indonesia

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa :  
“Negara Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum, tercantum dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan. Selain itu pernyataan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum juga dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan ada tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara Indonesia, yaitu:<sup>105</sup>

- a) Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*maachtstaat*).
- b) Sistem konstitusional. Kekuasaan tertinggi ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
- c) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR.
- d) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
- e) Menteri negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR.
- f) Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Berdasarkan point pertama dari penjelasan tersebut, maka jelaslah bahwa hukum merupakan tatanan kehidupan nasional baik dalam bidang politik,

---

<sup>105</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Makalah, Disampaikan pada acara Seminar “Menyoal Moral Penegak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006.hml

ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan dan keamanan. Selain UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan, dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, pernah berlaku beberapa macam konstitusi, mulai dari Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dari berbagai macam konstitusi yang pernah berlaku tersebut, dapat ditarik suatu benang merah, bahwa Indonesia tetap sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, dan sampai sekarang pada saat berlakunya UUD 1945 hasil perubahan ke-4, juga tetap dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) yang telah disebutkan di atas.

Hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara memiliki fungsi sebagai kontrol, pengendali dan pemandu (rambu-rambu) kehidupan masyarakat, dengan maksud agar tercipta tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang aman, tertib, adil, dengan adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan HAM. Selain itu, hukum juga berperan sebagai penyelesai konflik yang terjadi antara subjek hukum.

Landasan konstitusional yang selain pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, antara lain:<sup>106</sup>

- a) Pembukaan dicantumkan kata-kata: Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b) Bab X Pasal 27 ayat (1) disebutkan segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan itu dengan dengan tidak ada kecualinya;

---

<sup>106</sup><https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya-di-indonesia>, Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

- c) Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah dihapus disebutkan dalam Sistem Pemerintahan Negara, yang maknanya tetap bisa dipakai, yaitu Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*);
- d) Sumpah/janji Presiden/Wakil Presiden ada kata-kata "memegang teguh Undang-Undang Dasar dan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya".
- e) Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28i ayat (5), disebutkan bahwa "Untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam Peraturan Perundang Undangan;
- f) Sistem hukum yang bersifat nasional;
- g) Hukum dasar yang tertulis (konstitusi), hukum dasar tak tertulis (konvensi);
- h) Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan; UU No.10 tahun 2004
- i) Adanya peradilan bebas.
- j) *Checks and Balances*

Dasar lain yang dijadikan landasan bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam arti materil terdapat dalam bagian pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut;<sup>107</sup>

- a) Pada bab XIV tentang perekonomian negara dan kesejahteraan sosial, pasal 33 dan 34 UUD 1945 yang menegaskan bahwa Negara turut aktif dan bertanggung jawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.
- b) Pada bagian penjelasan umum tentang pokok-pokok pikiran dalam pembukaan juga dinyatakan perlunya turut serta dalam kesejahteraan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada dua belas ciri penting dari negara hukum diantaranya adalah seperti berikut ini :<sup>108</sup>

- a) Supremasi hukum;
- b) Persamaan dalam hukum;
- c) Asas legalitas;
- d) Pembatasan kekuasaan;
- e) Organ eksekutif yang independen;
- f) Peradilan bebas dan tidak memihak

---

<sup>107</sup>[https://www.academia.edu/8838989/Indonesia\\_Sebagai\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia\\_Sebagai\\_Negara\\_Hukum](https://www.academia.edu/8838989/Indonesia_Sebagai_Negara_Hukum_Indonesia_Sebagai_Negara_Hukum),Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm.98

- g) Peradilan tata usaha negara
- h) Peradilan tata negara
- i) Perlindungan hak asasi manusia
- j) Bersifat demokratis
- k) Sarana untuk mewujudkan tujuan negara
- l) Transparansi dan kontrol sosial.

Sedangkan menurut Sudargo Gautama,<sup>109</sup> mengemukakan 3 ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, yakni:

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan
- b) Azas Legalitas,
- c) Pemisahan Kekuasaan

Unsur-unsur negara hukum Indonesia seperti tertuang dalam UUD 1945, antara lain:<sup>110</sup>

- a) Prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2)
- b) Pemerintahan berdasarkan konstitusi
- c) Ketiga jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Pasal 27, 28, 29, 31)
- d) Pembagian kekuasaan (Pasal 2, 4, 16, 19)
- e) Pengawasan peradilan (Pasal 24)
- f) Partisipasi warga negara (Pasal 28)
- g) Sistem perekonomian (Pasal 33)

Konsep negara hukum yang dibangun yang kemudian diberikan landasan konstitusional oleh UUD 1945, pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari perjalanan sejarah bangsa Indonesia, khususnya pada saat pra kemerdekaan “penjajahan” dan masa kemerdekaan. Hal tersebut bisa dimengerti sebab, bangsa Indonesia di jajah oleh Belanda. Dalam kaitannya dengan hukum, Belanda selaku

---

<sup>109</sup><http://www.seputarpengetahuan.com/2014/09/ciri-ciri-negara-hukum-menurut-para-ahli-hukum.html>, Diakses Pada Tanggal 12 Oktober 2016

<sup>110</sup> Azhary., *op.cit*, hlm. 119

negara penguasa tanah jajahan bermaksud mentertibkan penduduk jajahan dan pengelolaan tanah dan hasil tanah jajahan dengan memberlakukan hukum Belanda melalui kebijakan konkordansi, yakni memberlakukan hukum Belanda di negara koloni. Oleh karena itu, konsep negara hukum yang kemudian diintradusir oleh UUD 1945, adalah negara hukum yang mirip dengan negara hukum yang ada dalam negara-negara dengan yang menganut sistem hukum Eropa kontinental.

Dalam sistem hukum *eropa kontinental*, bangunan negara hukumnya disebut dengan bangunan *rechtsstaat*. Selain keluarga hukum *eropa kontinental* dengan model negara hukum *rechtsstaat*, dibelahan dunia lainnya juga dikenal konsep negara hukum *the rule of law* yang digali dari sistem negara *anglo saxon*. Kedua model negara hukum tersebut, menurut Suko Wiyono dengan tumpuannya masing-masing mengutamakan segi yang berbeda. Konsep *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*, sedangkan *the rule of law* mengutamakan *equality before The law*. Akibat adanya perbedaan titik berat dalam pengoperasian tersebut, muncullah unsur-unsur yang berbeda antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*.<sup>111</sup>

## C. Lembaga Negara

### 1. Definisi Lembaga Negara

Lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya

---

<sup>111</sup> M.Solly Lubis, op.cit, hlm65

*General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*” Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>112</sup>

Dalam kamus besar bahasa Indonesia,<sup>113</sup> kata lembaga antara lain diartikan sebagai (1) Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk, rupa, wujud) yang asli; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau suatu usaha ; dan (5) pola perilaku kemanusiaan yang mapan ,terdiri atas interaksi sosial berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan.

Menurut kamus hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan Saleh Adwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:<sup>114</sup>

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan organ atau majelis yang terdiri dari organ-organ yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum.

Secara defenitif, alat-alat kelengkapan suatu negara yang lazim disebut sebagai Lembaga Negara adalah institusi –institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini biasa Presiden

---

<sup>112</sup> Jimly Assihiddiqie., *op.cit*, hlm78

<sup>113</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Prof. Has Natabaya, S.H.LLM, *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun , dkk, *Menjaga denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2010), hlm. 29-30.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 32

atau Perdana Menteri atau Raja, Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini biasa disebut parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kekuasaan Yudikatif seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi atau *Supreme Court*.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*”

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*he personally has a specific legal position*).



Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan konstitusi tertinggi oleh, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya aturan yang ada dibawahnya, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh dasar negara merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan aturan dibawahnya merupakan organ UU.

Setiap alat-alat kelengkapan negara tersebut biasa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup>Jimly Asshiddiqie, Makalah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008, disampaikan lagi dalam Fokus Group Discussion di LEMHANNAS, 15 November 2010.hlm 5

Dalam kelahiran institusi-institusi demokratis dan lembaga-lembaga negara dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip *Check and balances* untuk kepentingan yang lebih besar. Alasan lain yang membuat maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru adalah adanya tekanan internal dan eksternal. tekanan internal ini disebabkan adanya gejolak dari dalam struktur politik dan sosial masyarakat negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, kuatnya reformasi politik, hukum, dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekosentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam ketatanegaraan. Adapun tekanan eksternal dapat dilihat dari fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.

## **2. Jenis-Jenis Lembaga Negara**

Teori pembagian kekuasaan menurut trias politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Dalam menggambarkan konstruksi ljenis lembaga negara, trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan

undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.<sup>116</sup>

Negara ada dengan tujuan utama melindungi milik pribadi dari serangan individu lain, demikian tujuan negara versi Locke. Untuk memenuhi tujuan tersebut, perlu adanya kekuasaan terpisah, kekuasaan yang tidak melulu di tangan seorang raja/ratu. Menurut Locke, kekuasaan yang harus dipisah tersebut adalah Legislatif, Eksekutif dan Federatif. Kekuasaan Legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Hal penting yang harus dibuat di dalam undang-undang adalah bahwa masyarakat ingin menikmati miliknya secara damai. Untuk situasi ‘damai’ tersebut perlu terbit undang-undang yang mengaturnya. Namun, bagi John Locke, masyarakat yang dimaksudkannya bukanlah masyarakat secara umum melainkan kaum bangsawan. Rakyat jelata tidak masuk ke dalam kategori struktur masyarakat yang dibela olehnya. Perwakilan rakyat versi Locke adalah perwakilan kaum bangsawan untuk berhadapan dengan raja/ratu Inggris.<sup>117</sup>

Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan amanat undang-undang. Dalam hal ini kekuasaan Eksekutif berada di tangan raja/ratu Inggris. Kaum

---

<sup>116</sup> <http://www.jimly.com/pemikiran/Lembaga-/Negara/view/13>, Diakses Pada Tanggal 30 September 2016

<sup>117</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/John\\_Locke](https://id.wikipedia.org/wiki/John_Locke), Diakses Pada Tanggal 30 September 2016

bangsawan tidak melaksanakan sendiri undang-undang yang mereka buat, melainkan diserahkan ke tangan raja/ratu.

*Federatif* adalah kekuasaan menjalin hubungan dengan negara-negara atau kerajaan-kerajaan lain. Kekuasaan ini mirip dengan Departemen Luar Negara di masa kini. Kekuasaan ini antara lain untuk membangun liga perang, aliansi politik luar negeri, menyatakan perang dan damai, pengangkatan duta besar, dan sejenisnya. Kekuasaan ini oleh sebab alasan kepraktisan, diserahkan kepada raja/ratu Inggris.

Dari pemikiran politik John Locke dapat ditarik satu simpulan, bahwa dari 3 kekuasaan yang dipisah, 2 berada di tangan raja/ratu dan 1 berada di tangan kaum bangsawan. Pemikiran Locke ini belum sepenuhnya sesuai dengan pengertian Trias Politika di masa kini. Pemikiran Locke kemudian disempurnakan oleh rekan Perancisnya, Montesquieu. Montesquieu (nama aslinya Baron Secondat De Montesquieu) mengajukan pemikiran politiknya setelah membaca karya John Locke. Buah pemikirannya termuat di dalam magnum opusnya, *Spirits of the Laws*, yang terbit tahun 1748. Sehubungan dengan konsep pemisahan kekuasaan, Montesquieu menulis sebagai berikut : “Dalam tiap pemerintahan ada tiga macam kekuasaan: kekuasaan legislatif; kekuasaan eksekutif, mengenai hal-hal yang berkenan dengan dengan hukum antara bangsa; dan kekuasaan yudikatif yang mengenai hal-hal yang bergantung pada hukum sipil.”<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Sri Soemantri.,*op.cit*,hlm.30

Dengan kekuasaan pertama, penguasa atau *magistrat* mengeluarkan hukum yang telah dikeluarkan. Dengan kekuasaan kedua, ia membuat damai atau perang, mengutus atau menerima duta, menetapkan keamanan umum dan mempersiapkan untuk melawan invasi. Dengan kekuasaan ketiga, ia menghukum penjahat, atau memutuskan pertikaian antar individu-individu. Yang akhir ini kita sebut kekuasaan yudikatif, yang lain kekuasaan eksekutif negara.

Menurut Jimly Asshidiqie, konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Adapun, konsep/pengertian organ negara dan lembaga negara menurutnya adalah :<sup>119</sup>*Pertama*, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *lawcreating* dan *lawapplying*; *Kedua* (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *lawcreating* atau *lawapplying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan.

*Ketiga*, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *lawcreating* dan/atau *lawapplying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan

---

<sup>119</sup> Jimly Asshidiqie.,*op.cit.*,hlm 35-36

yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah. Keempat, dalam pengertian *keempat* yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.<sup>120</sup>

Di sisi lain Sri Soemantri menyatakan bahwa, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa Konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Lord James Bryce menegaskan bahwa konstitusi merupakan suatu kerangka masyarakat politik yang diatur melalui dan atau dengan hukum. Hukum telah menetapkan secara permanen lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi-fungsi dan hak-hak tertentu yang diakui, sedangkan menurut C.F. Strong konstitusi adalah kumpulan yang mengatur dan menetapkan kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan hubungan diantar keduanya atau antara pemerintah dan yang diperintah. Hal ini berarti konstitusi sebagai kerangka negara berisi lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem *checks and balances*, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan peradilan.<sup>121</sup>

Sri Soemantri mengatakan bahwa diluar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Terkait hal tersebut beliau membagi dua sistem ketatanegaraan

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm.65

<sup>121</sup> Sri Soemantri, "*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2009, hlm 3-4

Indonesia. Pertama, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Kedua, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar.<sup>122</sup>

Upaya pencapaian tujuan negara yang juga tujuan nasional bertambah kompleks, hal itu tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*main state's organ*). Oleh sebab itu, dibentuklah lembaga-lembaga pembantu (*auxiliary state's organ*), yang mempunyai fungsi melayani. Perbedaan lembaga utama dengan lembaga pembantu adalah, lembaga utama merupakan *permanent institutions*, sedangkan lembaga negara pembantu dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus tergantung pada situasi dan kondisi.

### **3. Lembaga Negara Independen**

Selain lembaga-lembaga negara yang telah mengalami perkembangan seperti yang di sebutkan didalam pembahasan sebelumnya yang mengalami perkembangan yang sangat pesat yang menyebabkan munculnya inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru juga terjadi di indonesia ditengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi empat tahun terakhir. Pada tingkat pertama, muncul kesadaran yang sangat kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti Menteri Negara, organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, kejaksaan Agung, serta Bank

---

<sup>122</sup> Sri Soemantri.,*op.cit*,hlm,50.

Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang telah resmi menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai bank sentral, sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi lembaga yang independen.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada



lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.<sup>123</sup>

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya menyatakan, "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu "Bank Indonesia", maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.<sup>124</sup>

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM),<sup>125</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),<sup>126</sup> Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),<sup>127</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup>[http://www.kompasiana.com/syamjr/penyempurnaan-pasal-pasal-uud-1945-untuk-mengatasi-konflik-presidential-threshold\\_html](http://www.kompasiana.com/syamjr/penyempurnaan-pasal-pasal-uud-1945-untuk-mengatasi-konflik-presidential-threshold_html), Diakses Pada Tanggal 20 Oktober 2016

<sup>124</sup> Asshiddiqie, jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm.94

<sup>125</sup> Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

<sup>126</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).

<sup>127</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),<sup>129</sup> Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain-lain sebagainya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan POLRI juga ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945.

---

<sup>128</sup>Undang-Undang NO.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33,Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingah Usaha.

<sup>129</sup> Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan POLRI dapat disejajarkan dengan tujuh lembaga negara yang sudah diuraikan di atas. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.<sup>130</sup>

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hirarkis susunan antara lembaga negara.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup><http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2015/03/Lembaga-Negara-Pasca-Perubahan-UUD-1945.pdf>, Diakses Pada Tanggal 25 Oktober 2016

<sup>131</sup> <http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2012/06/Jurnal-6-2011.pdf>, Diakses Pada Tanggal 25 Oktober 2016

### BAB III

## ETIKA PENYELENGGARAAN PEMILU DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN HUKUM

### A. Etika

#### 1. Pengertian Etika

Kajian etika secara umum dalam garis besarnya, etika atau *'ethics'* merupakan satu cabang filsafat yang memperbincangkan tentang perilaku benar dan salah (*right and wrong*) dan baik dan buruk (*good and evil*), dan bahkan relasi-relasi sosial (*social relations*) dan makna keberagamaan (*religious meaning*) dalam hidup manusia.<sup>2</sup> Filsafat etik tidak hanya menaruh perhatian pada soal benar dan salah seperti dalam filsafat hukum, tetapi lebih dari itu juga persoalan baik dan buruk. Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik, "*the good life*", bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah salah. Namun dalam praktik, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah (*right and wrong*), serta baik dan buruknya (*good and bad*) perilaku manusia dalam kehidupan bersama.<sup>132</sup>

E.M. Meyers, dalam bukunya yang berjudul "*De Algemene begrippen van het Burgerlijk Recht*" mengatakan yang artinya sebagai berikut : "Hukum ialah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie.,*op.cit.*hlm.42

penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya". Menurut Leon Duguit, mengatakan yang artinya sebagai berikut : "Hukum ialah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan yang jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu". Sedangkan menurut Immanuel Kant, mengatakan yang artinya sebagai berikut : "Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan".<sup>133</sup>

Namun, dalam perbincangan konkrit sehari-hari, kebanyakan orang biasanya lebih mengutamakan soal benar atau salah, '*right or wrong*' saja. Karena, benar-salah ini lebih mudah dan lebih jelas dipandang mata. Sedangkan soal 'baik-buruk' kurang mendapat perhatian karena ukurannya seringkali bersifat relatif. Dalam soal makanan saja pun, orang Islam diajarkan oleh al-Quran agar hanya makan "makanan yang halal lagi baik", tetapi dalam praktik yang dipikirkan orang hanya "makanan yang halal" (*halalan*) saja, dan cenderung abai dengan sifat-sifat "makanan yang baik" (*thoyyiban*). Padahal, dalam al-Qu'ran, kedua konsep "*halalan thoyyiban*" (halal lagi baik) itu merupakan satu kesatuan konsepsi tentang

---

<sup>133</sup><http://www.law-and-ethics.com./pengertian-hukum-menurut-para-sarjana.html>, Diakses Pada Tanggal 25 September 2016

makanan yang dianjurkan yang tidak boleh dipisah-pisahkan satu dengan yang lain. Makanan dapat dibedakan antara empat ciri, seperti berikut:<sup>134</sup>

- a. makanan yang halal tetapi tidak baik
- b. makanan yang baik tetapi tidak halal
- c. makanan yang tidak halal dan juga tidak baik. Ketiga jenis makanan tersebut
- d. tidak dianjurkan ataupun diperintahkan dalam al-Qu'ran. Yang diperintahkan dengan tegas untuk dimakan justru adalah makanan yang halal lagi baik.

Demikian pula dalam pembahasan tentang etika, banyak tulisan yang untuk mudahnya menjelaskan tentang berbagai persoalan etik dengan pendekatan benar-salah saja. Apalagi dengan berkembangnya kecenderungan baru yang saya namakan sebagai gejala positivisasi etika dimana perumusan tentang nilai-nilai etik dan standar perilaku ideal mulai dituliskan dan dibangun sistem kelembagaan penegakannya secara konkrit dalam praktik, menyebabkan pengertian orang akan etik itu tumbuh dan berkembang menjadi seperti norma hukum juga, yaitu melibatkan pengertian tentang benar-salah yang lebih dominan daripada pertimbangan baik-buruk. Sistem filsafat etik dapat dikelompokkan dalam empat cabang, yaitu:<sup>135</sup>

- a) *Descriptive ethics*: Etika yang berkenaan dengan perilaku yang benar dan baik sebagaimana yang dipikirkan orang
- b) *Normative ethics* atau *prescriptive ethics*: Etika yang berkenaan dengan perilaku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan
- c) *Applied ethics*: Etika yang berkenaan dengan pengetahuan tentang moral dan bagaimana pengetahuan itu diwujudkan dalam praktik

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, hlm. 49

<sup>135</sup> <https://www.nicolashadi.com/2013/01/19/etika-dan-hukum/>, Diakses Pada Tanggal 25 September 2016

d) *Meta ethics*: Etika yang membahas mengenai apa yang dimaksud dengan benar dan baik itu sendiri.

Dapat dikatakan bahwa etika deskriptif (*Descriptive Ethics*) pada pokoknya berkaitan dengan pelbagai bidang kajian,<sup>136</sup> yaitu: etika keagamaan, teori-teori nilai, filsafat ekonomi, filsafat politik, filsafat hukum, logika deontik, teori aksi, penalaran praktis (*practical reasoning*), moralitas, etika visual (*visual ethics*), etika kepercayaan (*ethics of belief*). Sedangkan etika preskriptif atau normatif (*normative or prescriptive ethics*) berkenaan dengan apa yang orang harus percaya sebagai benar dan salah, atau baik dan buruk. Dalam hubungan ini, terdapat beberapa teori dan aliran pemikiran yang berkembang dalam studi tentang etika, misalnya: Konsekuensialisme (*Consequentialism*), yaitu aliran yang mengembangkan teori-teori moral yang berpendapat bahwa akibat-akibat perbuatan yang dilakukan seseorang menjadi sebab yang dianggap benar bagi timbulnya penilaian (*judgement*) tentang tindakan moral yang terjadi. Karena itu, suatu tindakan (*by commission* ataupun *by omission*) yang secara moral dapat dikatakan baik dan benar beralasan untuk menghasilkan akibat yang baik dan benar pula. Pandangan demikian juga tercermin dalam pandangan aliran *utilitarianisme*.

Dalam pengertian yang lain dikenal juga, etika deontologis (*deontological ethics*), yaitu suatu pendekatan yang bersifat '*rule-driven*', yang menilai moralitas dari suatu tindakan didasarkan tindakan yang ditentukan oleh aturan yang menjadi

---

<sup>136</sup> E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 12.

rujukan. Dalam teori *absolutisme moral (moral absolutism)*, perbuatan tertentu secara mutlak dinilai salah atau jahat, terlepas dari konteks atau pun niat yang terdapat di balik tindakan. Misalnya, perbuatan membunuh ataupun mencuri, selamanya akan dinilai salah dan jahat, dan karena itu tidak bermoral, meskipun niatnya baik, misalnya, mencuri harta orang kaya untuk membantu orang miskin. Tentu ada pula teori yang lebih bersifat pragmatis (*pragmatic ethics*) yang sekaku pandangan *absolutisme moral* tersebut.<sup>137</sup>

Di samping itu, ada pula teori yang disebut etika kebajikan (*virtue ethics*) yang mengutamakan karakter moral seseorang sebagai kekuatan pendorong perilaku etis tertentu. Dalam etika Aristotelian, sebagai kajian pertama tentang etik dalam sejarah, faktor karakter moral ini juga menempati kedudukan utama mengenai bagaimana seseorang mencapai derajat terbaik dalam hidupnya. Aristoteles percaya bahwa tujuan hidup manusia haruslah untuk hidup baik dan mencapai ‘*eudaimonia*’, yang berarti "*well-being*" atau "*happiness*". Hal ini dapat dicapai dengan dimilikinya kemuliaan karakter (*virtuous character*), atau ditakdirkan mempunyai kebiasaan-kebiasaan yang baik dan sempurna. Di antara pandangan Aristoteles yang sangat populer mengenai hal ini disebut *Nicomachean Ethics* dan *Eudemian Ethics*. Di samping itu, ada pula pandangan etik yang disebut *Magna Moralia*.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup>E. Sumaryono.,*op.cit*,hlm.23

<sup>138</sup>[http://www.jimly.com/makalah/namafile/185/Perkembangan\\_Sistem\\_Norma.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/185/Perkembangan_Sistem_Norma.pdf),Diakses Pada Tanggal 30 September 2016



Banyak lagi teori lain yang cukup rumit dan membutuhkan penjelasan sangat panjang untuk diuraikan, seperti teori *eudaimonisme* yang mengukur kebahagiaan dalam hubungannya dengan moralitas. Ada pula teori yang disebut etika kepedulian (*ethics of care*) yang juga merupakan salah satu teori etika normatif atau preskriptif (*normative*). Moral memang sudah seharusnya melakukan apa menurut kepentingannya sendiri harus dilakukan (*self-interest*). Ada pula teori-teori tentang etika hak, seperti yang dapat dibayangkan dalam aspirasi yang berkembang dalam Revolusi Amerika dan Perancis. Ini yang disebut sebagai etika hak (*rights ethics*) yang memicu lahirnya gerakan hak asasi manusia dalam sejarah.

Selain itu, masih banyak teori tentang etik yang dikembangkan oleh para filosof dan para ahli etika. Misalnya, *living ethics*, *biocentrism ethics*, *altruism ethics*, dan bahkan *feminist ethics*. Teori etika, misalnya, mengembangkan pandangan yang menawarkan nilai-nilai kemanusiaan kepada makhluk di luar manusia dan bahkan eko-sistem (*non-human species and ecosystems*), serta proses-proses yang terjadi dalam realitas alam (*processes in nature*). Etika altruisme merupakan doktrin yang mengembangkan pandangan bahwa setiap individu kewajiban moral untuk membantu, melayani, atau memberi manfaat kepada orang lain, dan bilamana perlu mengorbankan kepentingannya sendiri.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup>K.Bertners, *Keprihatinan Moral, Tealaah atas Masalah Etika*,(Yogyakarta:Kanisius, 2003),hlm 45

Sementara itu, *'meta-ethics'* atau disebut juga epistemologi moral berkaitan dengan hakikat pernyataan-pernyataan moral yang dipelajari, terutama mengenai konsep-konsep etika dan teori-teori etika yang terkait. Aliran-aliran pemikiran dan pendekatan yang dapat dikatakan berkembang dalam konteks *'meta-ethics'* ini, misalnya, adalah soal nihilisme moral, relativisme moral, sinkretisme moral (*moral syncretism*), fallabilisme (*fallabilism, fallability*), partikularisme, rasionalisme, konvensionalisme, aksiologi, etika formal (*formal ethics*), rasionalitas, etika diskursus (*discourse ethics*), etika keadilan (*ethics of justice*), etika revolusioner (*revolutionary ethics*), tahap-tahap perkembangan moral (*stages of moral development*), dan sebagainya. Di samping itu, ada pula teori-teori etika yang dikategorikan ke dalam kelompok *'cognitivism'* dan *'non-cognitivism'*. Yang dianggap *'non-kognitif'*, misalnya, aliran *'emotivism'* dan *'prescriptivism'*, sedangkan yang kognitif (*cognitivism*) mencakup aliran-aliran realisme filosofis (*philosophical realism*), non-naturalisme, subjektivisme etis (*ethical subjectivism*), realisme moral, dan universalabilitas.<sup>140</sup> Namun demikian, dalam hal ini, sebagian besar pembahasan diarahkan untuk mendiskusikan sistem etika dalam konteks pengertian "*applied ethics*". meskipun disana-sini, keempatnya (etika deskriptif, normatif-preskriptif, meta-etik dan etika terapan) sama-sama disinggung. Perkembangan sistem kode etika dan perilaku beserta infra-struktur penegakannya tidak lain merupakan etika terapan seperti dimaksud di atas. Etika terapan (*applied*

---

<sup>140</sup> A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah, Telaah atas Etika Politik ekonomi Adam Smith*, (Yogyakarta: Kanisius, 1996), hlm.94

*ethics*), dengan pendekatan filsafat, berusaha mengidentifikasi ragam perilaku dalam pelbagai bidang kehidupan manusia yang secara moral dapat dinilai benar dan baik dalam peri kehidupan bersama umat manusia.

## **2. Hubungan Etika dan Hukum**

Antara etika dengan hukum terjalin hubungan erat, karena lapangan pembahasan keduanya sama-sama berkisar pada masalah perbuatan manusia. Tujuannya pun sama, yakni mengatur perbuatan manusia demi terwujudnya keserasian, keselarasan, kebahagiaan mereka. Bagaimana seharusnya bertindak, terdapat dalam kaidah-kaidah hukum dan kaidah-kaidah etika. Bedanya ialah jika hukum memberikan putusan hukumnya perbuatan, maka etika memberikan penilaian baik atau buruknya. Putusan hukum ialah menetapkan boleh tidaknya perbuatan itu dilakukan dengan diiringi sangsi-sangsi apa yang bakal diterima oleh pelaku. Penilaian etika apakah perbuatan itu baik dikerjakan yang bakal mengantarkan manusia kepada kebahagiaan, dan menilai apakah itu buruk yang bakal mengantarkan seseorang kepada kehinaan dan penderitaan.

Selain dari pada itu terdapat perbedaan dalam luasnya dalam bidang yang dicakup. Ada masalah yang diperkatakan etika, tetapi tidak dicakup oleh hukum. Yang kita maksudkan disini hukum umum yang bersifat sekuler atau hukum *wadl'I* yang dibuat oleh manusia. Misalnya etika yang memerintahkan berbuat apa saja yang berguna dan melarang apa saja yang merusak, sedangkan hukum sekuler kadang-kadang tidaklah sejauh itu. Misalnya menyantuni fakir miskin dinilai oleh etika sebagai perbuatan yang baik dan terpuji, namun dalam hukum sekuler tiada

hukum yang mengharuskan perbuatan itu dan tiada sangsi manakala hal itu ditinggalkan. Akan tetapi dalam hukum Islam yang ruang lingkup pembahasannya lebih lengkap dan sempurna dan sama dengan akhlak. Karena semua perbuatan yang dinilai baik dan buruknya oleh akhlak, telah mendapatkan pula kepastian hukum tertentu. Misalnya, menyingkirkan duri dari jalan raya, etika menilainya sebagai kelakuan yang baik, sedangkan dalam hukum *wadl'i* tiada arti apa-apa, tiada ganjaran apa-apa. Namun dalam hukum Islam dinyatakan sebagai perbuatan yang dihukumkan, mandub (sunat) yakni, kalau dikerjakan mendapatkan pahala dan kalau tidak dilakukan tidaklah berdosa.

Dengan demikian, pertalian antara hukum fiqih Islam dengan etika Islam demikian eratnya dibandingkan dengan hukum sekuler dan etika filsafat. Tiada satupun perbuatan yang dinilai oleh akhlaq, tidak mendapatkan kepastian hukum dalam Islam salah satu dari lima kategori, yaitu : wajib, sunat, mubah, haram dan makruh. Sebaliknya segala perbuatan yang diputuskan hukumnya oleh hukum Islam, etika Islam selalu memberikan penilaian baik dan buruknya. Ini adalah manifestasi dari pada luasnya ruang lingkup hukum Islam yang menghukum segala tingkah laku manusia baik yang lahir maupun yang tersembunyi, salah satu dari lima kategori tersebut. Demikian juga halnya batas segala perbuatan, baik yang lahir maupun yang tersembunyi.

### **3. Peran Etika Dalam Hukum**

Berpijak kepada teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, faktor-faktor penegakan hukum atau yang lebih dikenal dengan istilah *law enforcement* yaitu<sup>141</sup>:

- a. Faktor hukumnya sendiri, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Saat ini yang menjadi sorotan yang sangat-sangat menyedot perhatian setiap orang adalah faktor penegak hukum. Ruang lingkup penegak hukum sangat luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Seharusnya para aparat penegak hukum merenungkan kembali apa itu etika profesi hukum yang akhirnya terejawantah dalam kode etik profesi hukum. Istilah etika berhubungan dengan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Sedangkan profesi adalah bidang pekerjaan yang dilandasi keahlian, keterampilan, kejuruan tertentu. Sedangkan kode etik adalah norma dan asas yang diterima oleh suatu kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku. Keduanya memiliki kesamaan dalam hal etika moral yang khusus diciptakan untuk kebaikan jalannya profesi yang bersangkutan dalam profesi hukum.

---

<sup>141</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm. 21

Hubungan etika dengan profesi hukum, bahwa etika profesi adalah sebagai sikap hidup, berupa kesediaan untuk memberikan pelayanan profesional di bidang hukum terhadap masyarakat dengan keterlibatan penuh dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas berupa kewajiban terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum dengan disertai refleksi seksama. Dan oleh karena itulah dalam melaksanakan profesi terdapat kaidah-kaidah pokok berupa etika profesi yaitu sebagai berikut;<sup>142</sup>

- a. Profesi harus dipandang sebagai pelayanan dan oleh karena itu sifat “tanpa pamrih” menjadi ciri khas dalam mengembangkan profesi.
- b. Pelayanan profesional dalam mendahulukan kepentingan pencari keadilan mengacu pada nilai-nilai luhur.
- c. Pengembangan profesi harus selalu berorientasi pada masyarakat sebagai keseluruhan.
- d. Persaingan dalam pelayanan berlangsung secara sehat sehingga dapat menjamin mutu dan peningkatan mutu penguasaan profesi.

Sinergitas antara etika profesi dan kode etik adalah seperti kita ambil dari Yap Thiam Hiem, dalam bukunya “Masalah Pelanggaran Kode Etik Profesi Dalam Penegakan Keadilan dan Hukum”, maksud dan tujuan kode etik ialah untuk mengatur dan memberi kualitas kepada pelaksanaan profesi serta untuk menjaga kehormatan dan nama baik organisasi profesi serta untuk melindungi publik yang memerlukan jasa-jasa baik profesional. Kode etik jadinya merupakan mekanisme pendisiplinan, pembinaan, dan pengontrolan etos kerja anggota-anggota organisasi profesi.” Jangan Ada celah.

---

<sup>142</sup> Franz Magnis Suseno, *13 Model Pendekatan Etika*,(Jogjakarta:Kanisius,1997),hlm23

Dari uraian di atas sesungguhnya Markus dan permasalahan lain dalam penegakan hukum seharusnya sudah tidak dapat lagi hadir dalam criminal justice system kita, jika para unsur catur wangsa (hakim, jaksa, polisi, advokat) penegak hukum di Indonesia telah benar-benar komit dengan kode etik masing-masing. Dengan kata lain jangan ada celah-celah kecil yang makin lama makin meluas (efek kapilaritas) yang akhirnya dapat mengaburkan suatu permasalahan yang sedang terjadi.

Persoalan yang menyeruak dan menjangkiti hukum di Indonesia saat ini lebih disebabkan karena terjadinya degradasi moral dalam tubuh aparaturnya penegak hukum kita. Dalam benak penulis, momentum saat ini dapat menjadi langkah awal pemerintah bersama jajaran institusi penegak hukum, akademisi hukum dan pihak lain terkait penegakan hukum, untuk merekonstruksi kode etik profesi hukum dimana substansinya harus jauh lebih *accountable* (tanggung jawab). Lebih tegas menutup celah-celah penyelewengan hukum, sangat jelas dan transparan serta menjunjung tinggi nilai kejujuran. Pembentukan etika aparaturnya penegak hukum seharusnya menjadi salah satu agenda pemerintah dalam mereformasi institusi penegak hukum.

Jadikan kode etik sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas profesi hukum yang tidak lain adalah untuk selalu mengacu pada tujuan hukum yang tidak lain adalah mewujudkan ketertiban yang berkeadilan, yang bertumpu pada penghormatan martabat manusia. Jika boleh meminjam risalahnya Umar bin

Khatab kepada Musa Al-Asy'ari, "Samaratakanlah manusia dalam majelismu, dalam pandanganmu, dalam putusanmu, sehingga orang berpangkat tidak mengharapkan penyelewenganmu, dan orang lemah tidak putus asa mendambakan keadilanmu."<sup>143</sup>

Ketertiban dan kedamaian yang berkeadilan adalah merupakan kebutuhan pokok manusia, baik dalam kehidupan masyarakat maupun dalam kehidupan bernegara, sebab dengan situasi ketertiban dan kedamaian yang berkeadilanlah, manusia dapat melaksanakan aktivitas pemenuhan hidupnya, dan tentunya dalam situasi demikian pulalah proses pembangunan dapat berjalan sebagaimana diharapkan. Keadilan adalah nilai dan keutamaan yang paling luhur, dan merupakan unsur penting dari harkat dan martabat manusia. Hukum dan kaidah, peraturan-peraturan, norma-norma, kesadaran dan etis dan keadilan selalu bersumber kepada penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia adalah sebagai titik tumpu (dasar, landasan) serta muara dari hukum. Sebab hukum itu sendiri dibuat adalah untuk manusia itu sendiri. Antara etika dengan hukum terjalin hubungan erat, karena lapangan pembahasan keduanya sama-sama berkisar pada masalah perbuatan manusia. Tujuannya pun sama, yakni mengatur perbuatan manusia demi terwujudnya keserasian, keselarasan, kebahagiaan mereka.

---

<sup>143</sup> Soerjono Soekanto., *op.cit*, hlm.56



Bagaimana seharusnya bertindak, terdapat dalam kaidah-kaidah hukum dan kaidah-kaidah etika.<sup>144</sup>

Bedanya ialah jika hukum memberikan putusan hukumnya perbuatan, maka etika memberikan penilaian baik atau buruknya. Putusan hukum ialah menetapkan boleh tidaknya perbuatan itu dilakukan dengan diiringi sangsi-sangsi apa yang bakal diterima oleh pelaku. Penilaian etika apakah perbuatan itu baik dikerjakan yang bakal mengantarkan manusia kepada kebahagiaan, dan menilai apakah itu buruk yang bakal mengantarkan seseorang kepada kehinaan dan penderitaan .

Selain dari pada itu terdapat perbedaan dalam luasnya dalam bidang yang dicakup. Ada masalah yang diperkatakan etika, tetapi tidak dicakup oleh hukum. Yang kita maksudkan disini hukum umum yang bersifat sekuler atau hukum wadl'I yang dibuat oleh manusia. Misalnya etika yang memerintahkan berbuat apa saja yang berguna dan melarang apa saja yang merusak, sedangkan hukum sekuler kadang-kadang tidaklah sejauh itu.<sup>145</sup> Misalnya menyantuni fakir miskin dinilai oleh etika sebagai perbuatan yang baik dan terpuji, namun dalam hukum sekuler tiada hukum yang mengharuskan perbuatan itu dan tiada sangsi manakala hal itu ditinggalkan. Akan tetapi dalam hukum Islam yang ruang lingkup pembahasannya lebih lengkap dan sempurna dan sama dengan akhlak. Karena semua perbuatan yang dinilai baik dan buruknya oleh akhlak, telah mendapatkan pula kepastian

---

<sup>144</sup> Agus Makmurtomo dan B. Soekaro, *Etika Filsafat Moral*,(Jakarta: Wirasari,1989)hlm.87

<sup>145</sup> Franz Magnis Suseno.,*op.cit*,hlm.90

hukum tertentu. Misalnya, menyingkirkan duri dari jalan raya, etika menilainya sebagai kelakuan yang baik, sedangkan dalam hukum wadl'i tiada arti apa-apa, tiada ganjaran apa-apa. Namun dalam hukum Islam dinyatakan sebagai perbuatan yang dihukumkan, mandub (sunat) yakni, kalau dikerjakan mendapatkan pahala dan kalau tidak dilakukan tidaklah berdosa.<sup>146</sup>

Dengan demikian, pertalian antara hukum fiqih Islam dengan etika Islam demikian eratnya dibandingkan dengan hukum sekuler dan etika filsafat. Tiada satupun perbuatan yang dinilai oleh akhlaq, tidak mendapatkan kepastian hukum dalam Islam salah satu dari lima kategori, yaitu : wajib, sunat, mubah, haram dan makruh. Sebaliknya segala perbuatan yang diputuskan hukumnya oleh hukum Islam, etika Islam selalu memberikan penilaian baik dan buruknya. Ini adalah manifestasi dari pada luasnya ruang lingkup hukum Islam yang menghukum segala tingkah laku manusia baik yang lahir maupun yang tersembunyi, salah satu dari lima kategori tersebut. Demikian juga halnya batas segala perbuatan, baik yang lahir maupun yang tersembunyi.<sup>147</sup>

## **B. Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia**

### **1. Perkembangan Pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia**

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat di bagi empat periode yaitu; periode 1945-1959, periode 1959-1965, periode 1965-1998, dan periode pasca

---

<sup>146</sup> Agus Makmurtomo dan B. Soekaro., *op.cit*, hlm.91

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm.122

Orde Baru. Dan telah dijelaskan secara singkat dalam pembahasan sebelumnya, Dalam perjalanan sejarah bangsa, ada empat macam demokrasi di bidang politik yang pernah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

a. Demokrasi Pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan

Para penyelenggara negara awal kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Mereka percaya bahwa demokrasi bukan hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga suatu yang perlu diwujudkan. Menyangkut demokrasi pada pemerintahan periode ini (1945-1949), kecuali beberapa hal yang fundamental yang merupakan peletakan dasar bagi demokrasi di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya.<sup>148</sup>

*Pertama, political franchise* yang menyeluruh. Para pembentuk negara, sudah sejak semula mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi, ketika kemerdekaan Indonesia dari pemerintahan Belanda, semua warga negara sudah dianggap dewasa memiliki hak-hak politik yang sama, tanpa ada diskriminasi yang bersumber dari ras, agama, suku dan kedaerahan. *Kedua*, Presiden secara konstitusional memungkinkan untuk menjadi seorang ditaktor, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen. *Ketiga*, dengan maklumat Wakil Presiden, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang

---

<sup>148</sup>*Ibid.*, hlm 10-11

kemudian menjadi peletak dasar dari sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya sejarah Kehidupan politik kita.

b. Demokrasi Parlemerter

Demokrasi ini dipraktikan pada masa berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949) kemudian dilanjutkan pada bertakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) 1949 dan UUDS 1950. Demokrasi ini secara yuridis resmi berakhir pada tanggal 5 Juli 1959 bersamaan dengan pemberlakuan kembali UUD 1945. Pada masa berlakunya demokrasi parlementer (1945-1959), kehidupan politik dan pemerintahan tidak stabil, sehingga program dari suatu pemerintahan tidak dapat dijalankan dengan baik dan berkesinambungan. Timbulnya perbedaan pendapat yang sangat mendasar diantara partai politik yang ada pada saat itu.

Pada saat Indonesia menganut Demokrasi Parlemerter dengan sistem multi partai, banyak sekali bermunculan partai politik. Buktinya pemilu pertama dalam sejarah Republik Indonesia pada tahun 1955 berdasarkan UU No. 7 tahun 1953 diikuti oleh 28 parpol yaitu : diantaranya Perti, Parkindo, Partai Katolik, PSI, PSII, Murba, dan IPKI dan yang lain partai gurem (partai kecil) dan beberapa partai dominan lainnya yakni: Masyumi, PNI, NU dan PKI. Tanpa kita sadari, ternyata masa tahun 1950 sampai 1959 ini sering disebut sebagai masa kejayaan partai politik, karena partai politik memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara melalui *sistem parlementer* yang berujung pada sistem partai politik yang multipartai. Berikut dampak

positif dan negatif adanya multipartai. Dinamika dalam kehidupan bernegara melalui *sistem parlementer* dampak positif dan negatif sebagai berikut:<sup>149</sup>

1) Dampak Positif Sistem Parlementer:

- a) Menghidupkan suasana demokratis di Indonesia.
- b) Mencegah kekuasaan presiden yang terlalu besar, karena wewenang pemerintah di pegang oleh partai yang berkuasa
- c) Menempatkan kalangan sipil sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan pemerintahan.

2) Dampak Negatif Sistem Parlementer: :

- a) Sejumlah partai cenderung menyuarkan kepentingan kelompok sendiri, bukan banyak rakyat.
- b) Ada kecenderungan persaingan tidak sehat, baik dalam parlemen maupun kabinet yang berupa saling menjatuhkan.

Walaupun pemilu dapat berlangsung dengan aman, lancar dan tertib, tetapi keadaan politik dan keamanan belum stabil, hal ini disebabkan oleh :<sup>150</sup>

- 1) Badan kontituante gagal menyusun UUD.
- 2) Sering terjadi pertentangan antar politik.
- 3) Anggota DPR hasil pemilu belum dapat memenuhi harapan rakyat.
- 4) Partai politik hanya mempertahankan keyakinan partainya.

Setelah negara RI dengan UUDS 1950 dan sistem Demokrasi Liberal yang dialamirakyat Indonesia selama hampir 9 tahun, maka rakyat Indonesia

---

<sup>149</sup><http://www.isrimirajnia.com/2013/06/08/pelaksanaan-demokrasi-di-indonesia-sejak-orde-lama-orde-baru-dan-reformasi>.,Diakses Pada Tanggal 3 Oktober 2016

<sup>150</sup> Idris Israil, *Pendidikan Pembelajaran dan Penyebaran Kewarganegaraan*, (Malang: Fakultas Peteranakan Universitas Brawijaya, 2007), hlm.27

sadar bahwa UUDS1950 dengan sistem Demokrasi Liberal tidak cocok, karena tidak sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945. Akhirnya Presiden menganggap bahwa keadaan ini membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 mengumumkan dekrit mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 sertatidak berlakunya UUDS 1950, serta pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu singkat. Dekrit presiden 5 Juli 1959 ini menjadi akhir dari sistem demokrasi parlementer dan mengawali sistem pemerintahan pada demokrasi terpimpin.<sup>151</sup>

#### c. Demokrasi Terpimpin

Masa Demokrasi Terpimpin dimulai dengan berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno tahun 1966. Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit presiden ini sebagai upaya untuk menyelesaikan masalah negara yang semakin mengkhawatirkan. Berlakunya dekrit presiden ini memiliki sisi positif dan sisi negatif. Berikut sisi positif berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>152</sup>

- 1) Menyelamatkan negara dari perpecahan dan krisis politik yang berkepanjangan.
- 2) Memberikan pedoman yang jelas, yaitu UUD 1945 dari kelangsungan hidup negara.
- 3) Merintis pembentukan lembaga tinggi negara, yaitu MPRS dan lembaga tinggi negara berupa DPAS yang selama masa Demokrasi Liberal tertunda pembentukannya.

---

<sup>151</sup> Koentjoro Poerbopranoto., *op.cit*. hlm.55

<sup>152</sup> Bob Sugeng Hadiwinata. *Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 48

Adapun sisi negatif berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut.

- 1) Memberi kekuasaan besar kepada presiden, MPR, dan lembaga tinggi negara.
- 2) Memberi peluang bagi militer untuk terjun dalam bidang politik.

Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa demokrasi parlementer. Apa yang disebut dengan demokrasi, tidak lain merupakan perwujudan kehendak presiden dalam rangka menempatkan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuas di Indonesia. Adapun karakteristik yang utama dari perpolitikan pada era Demokrasi Terpimpin:<sup>153</sup>

- 1) Kaburnya sistem kepartaian
- 2) Peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikian lemah.
- 3) Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang berani menentangnya.
- 4) Masa Demokrasi Terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti-kebebasan pers.
- 5) Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah.

Disebut demokrasi terpimpin karena demokrasi di Indonesia pada saat itu mengandalkan pada kepemimpinan Presiden Soekarno. Pada masa demokrasi terpimpin kekuasaan presiden sangat besar dan mutlak, sedangkan aktivitas partai dibatasi. Karena kekuasaan presiden yang mutlak tersebut mengakibatkan penataan kehidupan politik menyimpang dari tujuan awal, yaitu

---

<sup>153</sup> Bob Sugeng Hadiwinata.,*op.cit*,hlm78

demokratisasi (menciptakan stabilitas politik yang demokratis) menjadi sentralisasi (pemusatan kekuasaan ditangan presiden).

c. Demokrasi Pemerintahan Orde Baru

Pemerintahan Orde Lama berakhir setelah keluar Surat Perintah Sebelas Maret 1966 yang dikuatkan dengan Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Sebagai pengganti masa Orde Lama, maka muncul pemerintahan Orde Baru dengan dukungan kekuatan TNI-AD sebagai kekuatan utama. Pelaksanaan demokrasi masa Orde Baru ditandai perbedaan, yaitu dilaksanakan pemilihan umum dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia lebih dari lima kali untuk memilih anggota DPRD tingkat I, DPRD tingkat II, dan DPRD. Pemilihan tersebut kemudian membentuk MPR yang bertugas menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pada masa orde baru bertekad akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Awal orde baru memberi harapan baru pada rakyat pembangunan disegala bidang melalui Pelita I, II, III, IV, V dan pada masa orde baru berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Namun demikian perjalanan demokrasi pada masa orde baru ini dianggap gagal sebab:<sup>154</sup>

- 1) Rotasi kekuasaan eksekutif hampir dikatakan tidak ada
- 2) Rekrutmen politik yang tertutup
- 3) Pemilu yang jauh dari semangat demokratis

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 35



- 4) Pengakuan HAM yang terbatas
- 5) Tumbuhnya KKN yang merajalela

Pucuk pemerintahan tidak pernah mengalami pergantian, hanya pejabat setingkat menteri yang silih berganti. Namun terjadi kemajuan pesat di bidang pembangun secara fisik dengan bantuan dari negara asing yang memberikan pinjaman lunak. Oleh karena besarnya pinjaman yang menjadi beban pemerintah, bersamaan dengan krisis ekonomi maka pemerintahan menjadi goyah. Selain itu, dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan negara pada rezim orde baru kurang kosekuen dalam pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Tanggal 21 Mei 1998 presiden resmi mengundurkan diri.

Kekuasaan Orde Baru sampai tahun 1998 dalam ketatanegaraan Indonesia tidak mengamalkan nilai-nilai demokrasi. Praktik kenegaraan Orde Baru dijangkiti korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pada masa orde baru, kebijakan masih pada pemerintah, namun sektor ekonomi sudah diserahkan ke swasta/asing, fokus pada pembangunan ekonomi, sentralistik, demokrasi Pancasila, kapitalisme. Soeharto dan Orde Baru tidak bisa dipisahkan. Sebab, Soeharto melahirkan Orde Baru dan Orde Baru merupakan sistem kekuasaan yang menopang pemerintahan Soeharto selama lebih dari tiga dekade.

Mengapa semua ini terjadi? Salah satu jawabannya, bangsa ini tidak pernah membuat garis demorkasi yang jelas terhadap Orde Baru. Tonggak awal reformasi 18 tahun lalu yang diharapkan bisa menarik garis demorkasi kekuatan lama yang korup dan otoriter dengan kekuatan baru yang ingin melakukan

perubahan justru “terbelenggu” oleh faktor kekuasaan. Sistem politik otoriter (partisipasi masyarakat sangat minimal) pada masa orba terdapat instrumen-instrumen pengendali seperti pembatasan ruang gerak pers, wadah organisasi profesi, pembatasan partai politik, kekuasaan militer untuk memasuki wilayah-wilayah sipil, dll.

Menariknya, dua hal yang menjadi warna Indonesia di era Orde Baru, yakni stabilitas dan pembangunan, serta merta tidak lepas dari keberadaan Pancasila. Pancasila menjadi alat bagi pemerintah, untuk semakin menancapkan kekuasaan di Indonesia. Pancasila begitu diagung-agungkan; Pancasila begitu gencar ditanamkan nilai dan hakikatnya kepada rakyat; dan rakyat tidak memandang hal tersebut sebagai sesuatu yang mengganjal, kala itu tentunya.

Gencarnya penanaman nilai-nilai Pancasila di era Orde Baru salah satunya dilatarbelakangi hal bahwa rakyat Indonesia harus sadar jika dasar negara Indonesia adalah Pancasila itu sendiri. “Masyarakat pada masa itu memaknai Pancasila sebagai hal yang patut dan penting untuk ditanamkan”, ujar Hendro Muhaimin, peneliti di Pusat Studi Pancasila UGM. Selain itu menurutnya pada era Orde Baru semua orang menerima Pancasila dalam kehidupannya, karena Pancasila sendiri adalah produk dari kepribadian dalam negeri sendiri, dan yang menjadi keprihatinan khalayak pada masa itu adalah Pemerintahnya, bukan Pancasilanya.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Kuntowijoyo, *op.cit*, hlm.34

Rotasi kekuasaan eksekutif boleh dikatakan hampir tidak pernah terjadi. Kecuali yang terdapat pada jajaran yang lebih rendah, seperti gubernur, bupati/walikota, camat dan kepala desa. Kalaupun ada perubahan, selama Orde Baru hanya terjadi pada jabatan wakil presiden, sementara pemerintahan secara esensial masih tetap sama. Rekrutmen politik tertutup. Dalam negara demokratis, semua warga negara yang mampu dan memenuhi syarat mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan politik tersebut. Akan tetapi, di Indonesia, sistem rekrutmen tersebut bersifat tertutup, kecuali anggota DPR yang berjumlah 400 orang. Pengisian jabatan di lembaga tinggi negara, seperti MA, BPK, DPA, dan jabatan-jabatan dalam birokrasi, dikontrol sepenuhnya oleh lembaga kepresidenan. Pemilihan Umum. Pemilu pada masa Orde Baru telah dilangsungkan sebanyak enam kali, dengan frekuensi yang teratur, yaitu setiap lima tahun sekali. Tetapi kalau kita mengamati kualitas penyekenggaraannya, masih jauh dari semangat demokrasi.

#### d. Demokrasi Refomasi

Berakhirnya masa Orde Baru, melahirkan era baru yang disebut masa reformasi. Orde Baru berakhir pada saat Presiden Suharto menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden B.J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pergantian masa juga mengubah pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Masa

reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis dengan mengeluarkan peraturan undangan, antara lain:<sup>156</sup>

- 1) Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi.
- 2) Ketetapan Nomor VII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR tentang Referendum.
- 3) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari KKN
- 4) Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI.
- 5) Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV Sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi, pada masa reformasi dilaksanakan Pemilihan Umum 1999.

Pelaksanaan Pemilu 1999 merupakan salah satu amanat reformasi yang harus dilaksanakan. Sebagai upaya perbaikan pelaksanaan demokrasi, terdapat beberapa langkah yang dilaksanakan, yaitu:<sup>157</sup>

- 1) banyaknya partai politik peserta pemilu
- 2) pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung
- 3) pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di DPR, MPR, dan DPD.
- 4) pelaksanaan pemilu berdasarkan asas *luber dan jurdil*.
- 5) pemilihan kepala daerah secara langsung.
- 6) kebebasan penyampaian aspirasi lebih terbuka.

Model Demokrasi pasca Reformasi (atau untuk keperluan tulisan ini dinamakan saja sebagai Demokrasi Reformasi, karena memang belum ada kesepakatan mengenai namanya) yang telah dilaksanakan sejak beberapa tahun

---

<sup>156</sup> Asvi Warman Adam, *Habibie, Prabowo dan Wiranto Bersaksi*, (Jakarta: Media Kita, 2006), hlm. 21.

<sup>157</sup> *Ibid.*, hlm. 50

terakhir ini, nampaknya belum menunjukkan tanda-tanda kemampuannya untuk mengarah-kan tatanan kehidupan kenegaraan yang stabil, sekalipun lembaga-lembaga negara yang utama, yaitu lembaga eksekutif (Presiden/Wakil Presiden) dan lembaga-lembaga legislatif (DPR dan DPD) telah terbentuk melalui pemilihan umum langsung yang memenuhi persyaratan sebagai mekanisme demokrasi.

## **2. Asas Pelaksanaan Pemilu**

Waktu pelaksanaan, dan tujuan pemilihan diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dan bukan di dalam Pasal 22E ayat (6) yang mengatur tentang ketentuan pemberian delegasi pengaturan tentang pemilihan umum dengan undang-undang. Asas Pemilu Langsung, umum, bebas, dan rahasia Pemilu yang Luber dan Jurdil mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia, serta jujur dan adil.

Dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa

jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

### **3. Sistem Penyelenggaraan Pemilu**

Penyelenggaraan pemilu dari awal kemerdekaan hingga lebih setengah abad kemerdekaan adalah sebuah fakta sejarah yang besar nilainya yang telah mengantar bangsa Indonesia dalam melaksanakan demokrasi yang lebih bermartabat. Pelaksanaan demokrasi berubah seiring dengan perubahan tata cara pemilu. Berikut beberapa penyelenggara pemilu di Indonesia:

#### **a. Komisi Pemilihan Umum**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebelum Pemilu tahun 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari partai politik, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang No.4 Tahun 2000 bahwa anggota KPU diharuskan dari Non Partisan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945. Bahkan, nama komisi pemilihan umum sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan

KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-Undang.<sup>158</sup>

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum (Pemilu). Dalam Pasal 22E UUD 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebabnya rumusan Pasal 22E UUD 1945 itu, perkataan Komisi Pemilihan Umum ditulis huruf kecil, artinya Komisi Pemilihan Umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya Undang-Undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya, dengan sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat atau Komisi Pemilihan Daerah dan sebagainya. Namun demikian, sebelum perubahan UUD 1945, lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri sejak dulu sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum, maka oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum, lembaga penyelenggara pemilu tersebut juga tetap dipertahankan dengan nama Komisi Pemilihan Umum. Oleh karena itu, lembaga penyelenggara pemilu yang ada sekarang bernama Komisi

---

<sup>158</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia), Diakses pada Tanggal 5 oktober 2016

Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sesuai dengan ketentuan pasal 22E UUD 1945.<sup>159</sup>

Di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada)<sup>160</sup> yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) beserta jajarannya dan Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP).

---

<sup>159</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press,2006), hlm. 23

<sup>160</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang- Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).



Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggara pemilu berpedoman kepada asas: mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas. Cara pemilihan calon anggota KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu adalah Presiden membentuk Panitia tim seleksi calon anggota KPU tanggal 25 Mei 2007 yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti *fit and proper test*. Sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (3) Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, tim seleksi calon anggota KPU pada tanggal 9 Juli 2007 telah menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang calon yang lolos tes administratif, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan tanggal 31 Juli 2007.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum), Diakses pada tanggal 5 Oktober 2016

Tugas, wewenang dan kewajiban KPU secara umum diatur dalam pasal 8, 9, 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu adalah:<sup>162</sup>

- 1) Merencanakan penyelenggaraan Pemilu
- 2) Menetapkan Organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu
- 3) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu
- 4) Menetapkan peserta Pemilu
- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota
- 6) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota
- 8) Melakukan Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu
- 9) Melaksanakan tugas – tugas dan kewenangan lain yang di atur dalam Undang – Undang.

Dalam mengefektifkan fungsi diatas juga diatur bagaimana mekanisme kerja KPU dari tingkat pusat, provinsi hingga daerah dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Namun yang perlu digarisbawahi adalah kewenangan disini banyak yang masih bersifat pasif dan menempatkan KPU sebagai lembaga administratif belaka. Padahal sebagai salah satu pilar penyelenggara demokrasi seharusnya KPU dapat lebih bersifat aktif dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya untuk mewujudkan cita-cita pemilu itu sendiri. Yang dimaksud pasif dalam

---

<sup>162</sup>[http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU\\_2011\\_15\\_Penyelenggaraan\\_Pemilu.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_15_Penyelenggaraan_Pemilu.pdf), Diakses Pada Tanggal 5 Oktober 2016

gagasan diatas adalah kewenangan KPU secara eksplisit hanya bersifat administratif dan terjebak pada pengaturan tentang eksistensinya, namun pada akhirnya masih membuka pintu kesempatan bagi para peserta Pemilu dalam melakukan pelanggaran dan hal-hal lainnya yang tidak sesuai dengan cita-cita dan asas Pemilu itu sendiri.

b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Kalaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan pengawas pemilu baru muncul pada pelaksanaan pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan

pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak pemilu pada pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu mengingat penyelenggara pemilu sebelumnya, yakni LPU yang merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia Pengawas Pemilu Provinsi, panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa.<sup>163</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 22 tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk

---

<sup>163</sup>Johan Erwin Isharyanto.,*op.cit*,hlm.85

mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.<sup>164</sup>

Bawaslu RI beserta jajarannya memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Selain itu UU No 15 Tahun 2011, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8 Tahun 2012),<sup>165</sup> dan UU Pilkada telah memberikan legitimasi bagi institusi Bawaslu beserta jajarannya untuk menyelesaikan sengketa non hasil Pemilu dan Pilkada (*the election unresult decision*).

Dinamika kelembagaan pengawas pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu. Secara kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit

---

<sup>164</sup>Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta:Rajawali Press, 2009), hlm. 265

<sup>165</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa pemilu.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang yaitu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan

Umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tugas dan wewenang Bawaslu dan kewajiban menurut Pasal 75 Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yaitu<sup>166</sup>.

- 1) Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.

Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut :

---

<sup>166</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

- a) Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
- b) Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- c) Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
- d) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
- e) Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;
- f) Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
- g) Evaluasi pengawasan Pemilu;
- h) Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu;
- i) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

2) Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
- b) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang
- c) Menyelesaikan sengketa Pemilu
- d) Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah.
- e) Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

3) Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a) Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d) Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan\
- e) Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.



c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada di seluruh Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memberikan warna baru dalam konteks pengaturan penyelenggara Pemilu. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang permanen, sebagai kesatuan fungsi dengan penyelenggara Pemilu merupakan langkah progresif dalam upaya untuk menjawab atas pentingnya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis.

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. DK KPU adalah institusi *ethic* sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat. Lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan

menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

Lahirnya DKPP yang bersifat permanen (sebelumnya pernah dikenal dengan nama Dewan Kehormatan KPU), disebabkan norma hukum dan etik dalam penyelenggara Pemilu dipandang tidak berjalan dengan baik. Karena itu eksistensi lembaga DKPP dalam penataan sistem demokrasi ditengah krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara Pemilu menjadi signifikan dalam upaya meraih kembali *trust* masyarakat, yang dari padanya kemudian diharapkan dapat terwujud dalam kegairahan berpartisipasi dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

### **C. Penyelenggaraan Pemilu Yang Demokratis**

#### **1. Mewujudkan Pemilu Demokratis**

Pemilihan umum sebagai sarana Demokrasi Pancasila dimaksudkan untuk membentuk sistem kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum adalah suatu cara untuk memilih wakil wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat serta merupakan salah satu bentuk pelayanan hak-hak asasi warga negara bidang politik. Untuk itu, sudah menjadi keharusan pemerintahan demokrasi untuk melaksanakan pemilihan umum dalam waktu-waktu yang telah ditentukan.

Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika memenuhi standarisasi sebagai berikut :<sup>167</sup>

- a. Keadilan jika integritasnya tinggi;
- b. Melibatkan banyak warga;
- c. Berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi;
- d. Imparsial dan adil;
- e. Profesional dan independen;
- f. Transparan;
- g. Tepat waktu sesuai dengan rencana;
- h. Tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan;
- i. Teratur;
- j. peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang.

Pelaksanaan pemilu di Indonesia didasarkan pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, antara lain, menyatakan bahwa,<sup>168</sup> “...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) mengatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pemilihan umum di Indonesia dilaksanakan secara langsung di mana rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di badan-badan perwakilan rakyat, contohnya pemilihan langsung presiden dan wakil presiden

---

<sup>167</sup> Janedri M. Gaffar,*op.cit*,hlm 50

<sup>168</sup> *Ibid.*,hlm78

serta pemilu untuk memilih anggota DPRD II, DPRD I, DPR, dan DPD. Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meningkatnya keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), menunjukkan semakin kuatnya tatanan demokrasi dalam sebuah negara. Demokrasi menghendaki adanya keterlibatan rakyat dalam setiap penyelenggaraan yang dilakukan negara. Rakyat di posisikan sebagai aktor penting dalam tatanan demokrasi, karena pada hakekatnya demokrasi mendasarkan pada logika persamaan dan gagasan bahwa pemerintah memerlukan persetujuan dari yang diperintah. Keterlibatan masyarakat menjadi unsur dasar dalam demokrasi. Untuk itu, penyelenggaraan pemilu sebagai sarana dalam melaksanakan demokrasi, tentu saja tidak boleh dilepaskan dari adanya keterlibatan masyarakat.

Dalam hal menguatkan mewujudkan budaya demokrasi, sosialisasi oleh penyelenggara pemilu sangat berperan penting, sebagai berikut:<sup>169</sup>

- a) hal yang perlu dilakukan adalah memaksimalkan proses sosialisasi tentang pentingnya Pemilu dalam sebuah Negara yang demokratis, bukan hanya sosialisasi teknis penyelenggaraan Pemilu. Meskipun dalam ketentuan undang-undang menyatakan bahwa sosialisasi dilakukan terkait dengan teknis penyelenggaraan Pemilu, namun sosialisasi segala hal yang melatarbelakangi penyelenggaraan Pemilu perlu untuk dilakukan. Hal ini menjadi penting karena penanaman pemahaman terkait dengan esensi dan kaidah-kaidah demokrasi merupakan inti penggerak semangat masyarakat untuk terus menjaga demokrasi dan penyelenggaraan Pemilu di Negara ini.

---

<sup>169</sup> Rozali Abdullah.,*op.cit*,hlm.126

- b) pendidikan bagi pemilih perlu mendapatkan fokus yang jelas. Ini terkait dengan proses segmentasi pendidikan pemilih. Pemilih pemula merupakan segmentasi penting dalam upaya melakukan pendidikan bagi pemilih dan tentunya pendidikan bagi pemilih pemula ini tidak hanya dilakukan ketika masuk usia pilih. Namun lebih dari itu, pendidikan bagi pemula seyogyanya dilakukan sedini mungkin, sehingga pemahaman tersebut terbangun dan ketika sudah mencapai usia pemilih, para pemilih pemula sudah siap menggunakan hak pilihnya secara cerdas.
- c) survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat yang kini banyak mendapatkan sorotan publik terkait dengan integritas pelaksanaannya. Banyak anggapan bahwa survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat dilakukan hanya untuk kepentingan profit saja. Namun, di satu sisi, perlu diperhatikan bahwa keberadaan kegiatan survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat sangatlah penting. Kegiatan tersebut juga bisa dijadikan sebuah sarana untuk menyebarluaskan informasi terkait dengan penyelenggaraan Pemilu. Untuk itu, kegiatan survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat perlu mendapatkan dukungan, karena kegiatan tersebut merupakan sarana yang tentu saja bukan hanya ditujukan untuk menghitung atau profit saja, namun lebih dari itu, ada proses pendidikan bagi para pemilih serta informasi terkait dengan penyelenggaraan Pemilu.
- d) tentu saja terkait dengan peningkatan kinerja penyelenggara Pemilu, bukan hanya terkait dengan kinerja teknis penyelenggaraan, namun juga dalam hal penumbuhan kesadaran tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu, sehingga masyarakat bisa memahami partisipasi apa saja yang dapat dilakukan dan apa output dari partisipasi tersebut.
- e) lembaga penyelenggara pemilu bekerjasama yang berkesinambungan dengan lembaga pendidikan, Ormas, LSM untuk terus mengadakan sosialisasi dan pendidikan politik kepada semua level masyarakat. Karena selama ini kerjasama tersebut bersifat momentum menjelang pemilihan sehingga kerjasama tersebut hanya bersifat sosialisasi yang tidak menyentuh keakar rumput.

## **2. Menjaga Integritas Penyelenggara Pemilu**

Etika kehidupan berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap, dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa. Pokok-pokok etika dalam kehidupan

berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, dan martabat diri sebagai warga negara.

Independensi dan integritas penyelenggara pemilu makin kuat setelah terbitnya Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang undang ini memberikan mandat pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen dengan tugas memeriksa dan memutus pengaduan atau laporan adanya dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu dengan sifat keputusan yang final dan mengikat. Kehadiran DKPP telah menumbuhkan semangat penyelenggara pemilu untuk bekerja secara professional dan berintegritas. Dalam hal ini integritas berarti konsistensi, keterpaduan antara idea dengan perwujudan nyatanya.<sup>170</sup> Ketiga, integritas adalah kualitas moral. Umum memahami integritas sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, dan kelurusan. Kualitas jujur merupakan pilar utama kualitas moral seseorang. Integritas tidak hanya jujur kepada orang lain, tetapi juga jujur kepada diri sendiri. Secara sederhana integritas adalah kesesuaian antara ucapan dan tindakan.

Untuk dapat melaksanakan pemilihan umum yang dapat dipertanggungjawabkan, maka penyelenggara pemilihan umum ada setiap tingkatan dari KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun penyelenggara Pemilu yang bersifat Adhoc yaitu PPK, PPS maupun KPPS dituntut harus dapat

---

<sup>170</sup> Jimly Asshiddiqie.,*op.cit*,hlm.56

selalu menjaga integritasnya dalam melakukan seluruh tahapan pemilu.<sup>171</sup> Dalam konteks penyelenggara pemilu, martabat penyelenggara dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara dengan tanggungjawabnya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu tersebut.

Kode etik bertujuan untuk memastikan terciptanya penyelenggara pemilu yang independent, berintegritas dan kredibel, sehingga pemilu bisa terselenggara secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Di dalam kode etik termaktub serangkaian pedoman perilaku penyelenggara pemilu, KPU, Pengawas Pemilu, serta aparat sekretariat KPU dan Panwaslu, di semua tingkatan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Secara garis besar prinsip-prinsip dasar kode etik penyelenggara dan pengawas pemilu, meliputi :<sup>172</sup>

- a. Menggunakan kewenangan berdasarkan hukum
- b. Bersikap dan bertindak non-partisan dan imparsial
- c. Bertindak transparan dan akuntabel
- d. Melayani pemilih menggunakan hak pilihnya
- e. Tidak melibatkan diri dalam konflik kepentingan
- f. Bertindak professional; dan administrasi pemilu yang akurat

Integritas penyelenggaraan Pemilu yang secara konseptual dapat dilihat dari perspektif manajemen organisasi penyelenggara Pemilu yang tertib dan profesional baik dalam kerangka mengelola dan menjalankan peraturan administrasi Pemilu yang meliputi pengaturan teknis-operasional tahapan dalam bentuk perumusan peraturan internal KPU dan Bawaslu yang sejalan dengan

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm.95

<sup>172</sup> Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2012) hlm.44

Undang-Undang, menegakkan peraturan tindak pidana Pemilu, maupun terkait dengan pelaksanaan peraturan penegakan kode etik penyelenggara Pemilu”. Penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu adalah bagian substansial dalam membangun kualitas pemahaman dan menanamkan kesadaran *ethics* bagi semua penyelenggara Pemilu mengenai pentingnya melaksanakan tugas dan fungsi secara profesional dan independen. DKPP sebagai lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu dalam menjaga dan mengawal kehormatan Pemilu mengutamakan penegakan hukum dan etika (*Rule Of Law and The Rule Of Ethics*) secara bersamaan.<sup>173</sup>

Kehadiran DKPP telah menumbuhkan semangat penyelenggara pemilu untuk bekerja secara professional dan berintegritas. KPU juga menjadi inisiator utama dalam merumuskan peraturan bersama tentang kode etik penyelenggara pemilu. KPU juga mendorong penyelenggara secara berjenjang untuk mengadakan secara langsung penyelenggara di bawahnya yang diduga kuat terlibat pelanggaran pemilu. Sikap proaktif tersebut sebagai bukti bahwa KPU ingin setiap penyelenggara pemilu yang menjadi pengambil kebijakan dan pemberi dukungan teknis bekerja secara profesional dan bertanggung jawab.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> www.jimly.com, Pemilu demokratis dan berintegritas, Diakses Pada Tanggal 25 September 2016

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm.34



### 3 Menjaga Demokrasi Melalui Sistem Etika

Dalam penguatan demokrasi melalui sistem etika di samping merupakan *way of life* bangsa Indonesia, juga merupakan struktur pemikiran yang disusun untuk memberikan tuntunan atau panduan kepada setiap warga negara Indonesia dalam bersikap dan bertingkah laku. Demokrasi sebagai sistem etika, dimaksudkan untuk mengembangkan dimensi moralitas dalam diri setiap individu sehingga memiliki kemampuan menampilkan sikap spiritualitas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sebab keputusan ilmiah yang diambil tanpa pertimbangan moralitas, dapat menjadi bumerang bagi dunia ilmiah itu sendiri sehingga menjadikan dunia ilmiah itu hampa nilai (*value free*). Menurut asal kata, demokrasi berarti: rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*, dan muara terakhir demokrasi adalah bagaimana rakyat menentukan masalah-masalah yang menyangkut kehidupannya. Termasuk dalam hal ini adalah penilaian rakyat terhadap kebijakan negara dan pemerintahan, sebab kebijakan yang diambil negara pada akhirnya akan menentukan kehidupan rakyat itu sendiri. Artinya dalam pelaksanaan demokrasi rakyat dilibatkan dalam proses pemerintahan.

Dalam hal ini keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan yang paling besar adalah pada pelaksan Di sisi lain, demokrasi merupakan salah satu instrumen politik, yang dalam perkembangan sampai saat ini telah mengalami pergeseran definisi. Politik pada awalnya adalah cabangaan pemilihan umum

(Pemilu). ilmu sosial yang membahas teori dan praktik politik serta deskripsi dan analisis sistem politik dan perilaku politik. Ilmuwan politik mempelajari alokasi dan transfer kekuasaan dalam pembuatan keputusan, peran, dan sistem pemerintahan termasuk pemerintahan dan organisasi internasional, perilaku politik dan kebijakan publik.<sup>175</sup> Akan tetapi, dalam perjalanan waktu definisi politik tersebut mengalami pergeseran, dimana politik lebih diartikan sebagai *power struggle*, yaitu politik lebih diartikan sebagai pertarungan atau perebutan kekuasaan. Sehingga dalam praktiknya politik seringkali menabrak nilai-nilai etika kehidupan. Bahkan dalam praktiknya politik juga berani melewati garis aturan-aturan keagamaan.<sup>176</sup>

Dalam hal ini termasuk juga dalam praktik pelaksanaan Pemilu. Di tempat yang berbeda, sebagai kegiatan yang melibatkan masyarakat secara luas, Pemilu menjadi kegiatan yang sangat rumit, dan tentu melibatkan banyak aspek. Sehingga dalam pelaksanaannya, Pemilu menjadi sangat rawan terhadap munculnya pelanggaran, baik yang dilakukan oleh penyelenggara, kontestan, maupun konstituen. Disini kemudian sistem pengawasan diperlukan, sistem pengawasan yang diperankan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kejujuran dalam Pemilu. Bawaslu dalam menjalankan tugasnya perlu menyusun formulasi Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) sebagai pedoman untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu. Sedangkan dari aspek

---

<sup>175</sup> Ramlan Subekti., *op.cit*, hlm.75

<sup>176</sup> *Ibid.*, hlm.43

penyelenggaraannya, semua pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu maka penyelesaiannya ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga ini yang bertugas menelaah pelanggaran kode etik yang dilanggar oleh penyelenggara Pemilu.

**BAB IV**

**KEDUDUKAN PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA  
PEMILU(DKPP) DALAM NEGARA DEMOKRASI BERDASARKAN  
HUKUM**

**A. Deskripsi Bahan Hukum**

**1. Sejarah Singkat Terbentuknya DKPP**

Di dalam buku “*Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*”. Jimly Assiddiqie mengatakan bahwa DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan pemilu.<sup>177</sup> Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya pemilu sehingga dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat. Keberadaan DKPP bukanlah hal baru, karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak tahun 2008. DK KPU adalah institusi *ethic* difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm 278

DK KPU 2008-2010 dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang *balances* karena didominasi oleh penyelenggara pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Prof. Dr. 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.<sup>178</sup>

Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU yang produktif di mata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi 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 di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu.

## **2. Struktur Organisasi DKPP**

DK KPU 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 Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota

---

<sup>178</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Kehormatan\\_Penyelenggara\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Kehormatan_Penyelenggara_Pemilihan_Umum)  
Diakses Pada Tanggal 10 oktober 2016

KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan..

DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012 dengan komposisi keanggotaan yang cukup membanggakan. Lima anggota DKPP periode 2012-2017 ini terdiri dari tiga perwakilan unsur DPR yakni Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH sebagai ketua DKPP., Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si., dan Saut Hamonangan Sirait, M.Th., sedangkan unsur pemerintah Prof. Abdul Bari Azed dan Dr. Valina Singka Subekti, serta dari unsur penyelenggara KPU dan Bawaslu, Ida Budhiati, SH., MH., dan Ir. Nelson Simanjuntak.<sup>179</sup>

*Track record* kelimanya tidak diragukan, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., misalnya, sejak 2008-2011 jadi ketua DK KPU, Nur Hidayat Sardini pernah jadi ketua Panwas Provinsi terbaik di Indonesia, dan pernah pula jadi ketua Bawaslu, sedangkan Saut Hamonangan Sirait pernah jadi anggota Panwas Provinsi Jateng dan sempat jadi anggota KPU Pusat, sementara Dr. Valina Singka Subekti merupakan mantan anggota KPU 2004, Sedangkan unsur pemerintah Prof. Abdul Bari Azed (kemudian mengundurkan diri dan digantikan oleh Prof. Anna Erliyana, S.H.,M. H.), dan Ida Budhiati mantan anggota KPUD Provinsi Jateng serta Nelson Simanjuntak sebelumnya aktif sebagai tenaga asistensi di Bawaslu.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Kehormatan\\_Penyelenggara\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Kehormatan_Penyelenggara_Pemilihan_Umum),Diakses Pada Tanggal oktober 2016

<sup>180</sup><http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Studi%20tentang%20Desain%20Kelembagaan%20Pemilu.pdf>,Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

### 3. Tugas dan Wewenang DKPP

. DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara lebih spesifik, pada Pasal 109 ayat (2) DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan jajaran di bawahnya,<sup>181</sup> anggota Bawaslu dan jajaran di bawahnya. Tugas DKPP diatur dalam Pasal 111 ayat (3) :

- a. Menerima pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. Menetapkan Putusan;
- d. Menyampaikan Putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Pada ayat selanjutnya, disebutkan tentang kewenangan DKPP, yaitu:

- 1) memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- 2) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan
- 3) memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

---

<sup>181</sup>Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

#### 4. Sifat Putusan DKPP

Berdasarkan Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, menyatakan putusan DKPP bersifat *final and binding* , artinya tidak ada ruang untuk menilai atau menginterpretasikan Putusan DKPP. Ketentuan Pasal 112 ayat (12) tersebut, dipertegas lagi dalam Pasal 34 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, menyatakan bahwa:<sup>182</sup>

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

Frasa *final and binding* dalam putusan DKPP, mewajibkan KPU dan Bawaslu untuk segera melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 hari sejak putusan dibacakan. Walaupun secara konseptual dan yuridis putusan DKPP melampaui mkewenangan yang dimilikinya (menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu ). putusan DKPP dengan lahirnya putusan MK N o.115/PHPU.DXI/2013 sifat final putusan DKPP tetap dengan dasar nilai tafsiran atas sifat putusannya sedangkan sifat mengikatnya telah digugurkan oleh Mahkamah Konstitusi atas lahirnya putusan Mahkamah.

---

<sup>182</sup> Republik Indonesia, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu;



## 5. Prinsip Kode Etik DKPP

Sebagai lembaga etik, para anggota DKPP bersifat netral, pasif dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul untuk popularitas pribadi. Para anggota dilarang menikmati pujian yang timbul dari putusan, dan sebaliknya pula dilarang tersinggung atau marah ketika dikritik oleh masyarakat yang tidak puas akan putusan DKPP.

Sebagai lembaga etika, DKPP juga harus menjadi contoh mengenai perilaku etika dalam menyelenggarakan sistem lembaga etika yang menyangkut aneka kepentingan yang saling bersitegang antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, antara masyarakat pemilu dan penyelenggara pemilu dan penyelenggara pemilu sendiri, khususnya antara aparat KPU dan Bawaslu.<sup>183</sup>

Pada prinsipnya, mekanisme penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sesuai pedoman beracara kode etik penyelenggara pemilu meliputi, sebagai berikut :<sup>184</sup>

- a) *Verifikasi Administrasi*. DKPP menerima pengaduan dan/atau laporan tertulis untuk dikaji terlebih dahulu oleh sekretariat DKPP mengenai kelengkapan administrasi pengaduan yang meliputi: identitas pengadu dan teradu, uraian alasan pengaduan, serta permintaan untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik.
- b) *Verifikasi Materiel dan Registrasi Perkara*. Pengaduan yang telah lolos verifikasi administrasi akan dilakukan verifikasi materiel untuk menentukan apakah pengaduan tersebut memenuhi unsur pelanggaran kode etik. Kemudian pengaduan yang telah memenuhi. Pengaduan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dan verifikasi materiel akan dicatat dalam buku registrasi perkara dan ditetapkan jadwal sidangnya

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm.285

<sup>184</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan DKPP Untuk Penegakan Hukum*, Makalah disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013., hlm.6

- c) *Persidangan*. Dalam persidangan DKPP, Pelapor menyampaikan pokok laporannya, kemudian Terlapor menyampaikan pembelaan terhadap tuduhan yang disampaikan Pelapor. Apabila diperlukan, baik Pelapor maupun Terlapor dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak terkait lainnya.
- d) *Pleno Penetapan Putusan*. Majelis Sidang DKPP akan menilai duduk perkara yang sebenarnya, merumuskan dan menyimpulkannya, hingga akhirnya memberi Putusan.
- e) *Putusan*. Putusan DKPP dibacakan di dalam suatu persidangan dengan memanggil pihak Terlapor dan Pelapor.

DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan KPU, Bawaslu, dan jajarannya. Dugaan Pelanggaran kode etik tersebut diproses sebagaimana sebuah peradilan, dengan menempatkan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No.13 Tahun 2012, No.11 Tahun 2012, dan No.1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum materil"nya, dan Peraturan DKPP No.2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum formil"nya.<sup>185</sup>

## **B. Kedudukan dan Sifat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan akibat Hukumnya dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum**

### **1. DKPP Sebagai Lembaga Negara Bantu dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum**

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

---

<sup>185</sup>[https://www.academia.edu/16416566/Buku\\_Penganganan\\_Pelanggaran\\_Pemilu](https://www.academia.edu/16416566/Buku_Penganganan_Pelanggaran_Pemilu), Diakses Pada Tanggal 10 oktober 2016

lembaga negara. Dalam menata setiap lembaga negara, menurut Saldi Isra, konstitusi memiliki tiga fungsi pokok, yaitu:

- a. Menentukan lembaga lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara;
- b. Menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antar lembaga negara;
- c. Menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.<sup>186</sup>

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.<sup>187</sup>

Menurut Jimly Assiddiqie,<sup>188</sup> pembentukan lembaga-lembaga negara adalah sebagai bagian dari ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang bisa berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committe*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*).

---

<sup>186</sup> Saldi Isra., *op.cit*, hlm.163

<sup>187</sup> M. Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi MK, Vol 11, Nomor 2, Juni 2014, hlm.400-401

<sup>188</sup> Jimly Assiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm.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,<sup>189</sup> ketentuan pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. 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 di mandatkan 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.

Amandemen UUD 1945,<sup>190</sup> telah merubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Jimly Asshiddiqie, mengkategorikan perubahan atas UUD 1945 menjadi enam bagian, yaitu: (1) Pembaharuan struktur UUD; (2) Pembaharuan mengenai sendi-sendi bernegara; (3) Pembaharuan bentuk susunan negara; (4)

---

<sup>189</sup> Jimly Asshiddiqie., *op.cit*, hlm.7

<sup>190</sup> Jimly Asshiddiqie (d), Bagir Manan, dkk., *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, cet. Ke-2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2007), hlm.35

Pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara; (5) Pembaharuan yang terkait masalah penduduk dan kewarganegaraan; dan (6) Pembaharuan yang bersangkutan dengan identitas negara. Kategori yang memiliki relevansi paling kuat dengan penelitian ini adalah pembaharuan mengenai kelembagaan atau kelengkapan negara.

Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:<sup>191</sup>

- a. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
- b. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
- c. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
- d. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
- e. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa).

Mengenai kedudukan lembaga negara bantu khususnya DKPP adalah lembaga negara yang bersifat independen. Dalam hal ini juga di tegaskan terkait status keberadaan sebuah lembaga negara, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah “lembaga negara” tidak selalu dimasukkan sebagai lembaga negara yang hanya disebutkan dalam Undang

---

<sup>191</sup><http://digilib.uns.ac.id/Analisis-Kedudukan-Hukum-Lembaga-Negara-Penunjang-abstrak.pdf>, Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja, atau yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara lain yang dibentuk dengan dasar perintah dari peraturan di bawah konstitusi, seperti Undang-Undang dan bahkan Keputusan Presiden (Keppres). Sedangkan, ada yang berpendapat bahwa keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah ekstra konstitusional adalah keliru. Karena, dewan kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP) secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Dengan demikian DKPP sebagai lembaga penegak kode etik yang kuat bukan berada di luar sistem ketatanegaraan, tetapi justru ditempatkan secara yuridis di dalam sistem ketatanegaraan yang rangka dasarnya sudah ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan juga bahwa kedudukan organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapat kewenangannya dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, misalnya adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan

secara implisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentuk undang – undang.<sup>192</sup>

Kemudian penegakan kode etik sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah negara ini. Bahkan, sejak undang-undang penyelenggaraan sebelumnya penegekan kode etik telah dirumuskan tetapi tidak berdiri sendiri dulu dikenal dengan nama DK-KPU, setelah lahirnya UU No. 15 Tahun 2011 Tentang penyelenggaraan pemilu DKPP telah bersifat independen dan sejajar dengan KPU dan BAWASLU. Sejarah penyelenggaraan pemilu sebagai tolak ukur untuk menyelenggarakan pemilihan umum dengan dengan baik didasarkan nilai-nilai demokratis DKPP sebagai pengawal kode etik penyelenggara pemilu mempunyai peran strategis didasarkan dewan kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP) sebagai salah satu lembaga bantu dalam sistem hukum Indonesia.<sup>193</sup>

## **2. Kedudukan DKPP Dalam Sistem Penyelenggara Pemilu**

Organisasi (Kelembagaan) Penyelenggara Pemilu di Indonesia menurut UU No. 15 Tahun 2011 adalah KPU (Komisi Pemilihan Umum), BAWASLU (Badan Pengawas Pemilu) dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah amanat dari Konstitusi UUD 1945 Pasal 22E Ayat 5 yang menyebutkan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dalam

---

<sup>192</sup> M. Lutfi Chakim.,*op.cit*,hlm.398

<sup>193</sup> Jimly Assididqie.,*op.cit*,hlm10

teks konstitusi itu tertulis komisi pemilihan umum bukan Komisi Pemilihan Umum. Menurut Jimly Asshiddiqie, komisi pemilihan ini termasuk lembaga pengawas Pemilu (Bawaslu) dan lembaga penegak Kode Etik Penyelenggara Pemilu yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>194</sup>

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:<sup>195</sup>

“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

---

<sup>194</sup>Jimly Asshiddiqie dengan judul “*Pengenalan Tentang DKPP Untuk Penegak Hukum*”, disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013.hlm.2

<sup>195</sup>Yusdianto,,*op.cit*,hlm 64



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,<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup>

DKPP diatur secara khusus pada UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Bab V, Pasal 109. Ayat (1) DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di Ibu Kota Negara. Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) Perubahan

---

<sup>196</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu;

<sup>197</sup> Dartina Farida Sinaga, “Pemilu Umum di Indonesia, Pemilihan Caleg dan Pilpres/Cawapres”, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Fakultas Hukum, vol. 14, nomor 4 Desember 2009, hlm. 528-529.

Ketiga UUD 1945, tanggungjawab penyelenggaraan pemilihan umum berada di suatu komisi penyelenggara pemilihan umum, yang sekarang oleh undang-undang dibagi menjadi terbagi ke dalam 2 organ negara, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedua lembaga ini sekarang ditambah lagi dengan satu institusi baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang juga bersifat independen sebagai lembaga ketiga, karena harus menegakkan kode etik baik, bagi aparat KPU maupun aparat Bawaslu di seluruh Indonesia. Namun, DKPP tidaklah terlibat dalam urusan teknis penyelenggaraan pemilu. DKPP hanya berurusan dengan etika penyelenggara pemilu sebagai pribadi-pribadi yang harus tunduk kepada ketentuan kode etik penyelenggara pemilu. Ketiga lembaga ini di satu segi merupakan satu kesatuan sistem kelembagaan dalam fungsi 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 diletakkan 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.<sup>198</sup>

Pemilu 2014, diselenggarakan pada 9 April 2014 untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2014-2019. Pemilihan ini dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 serentak di seluruh wilayah Indonesia. Namun untuk warga negara Indonesia di luar negeri, hari pemilihan ditetapkan oleh panitia pemilihan setempat di masing-masing negara domisili pemilih sebelum tanggal 9 April 2014. Pemilihan di luar negeri hanya terbatas untuk anggota DPR di daerah pemilihan DKI Jakarta II, dan tidak ada pemilihan anggota perwakilan daerah. Pemilu 2014 juga untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2014 (Pilpres 2014), dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia masa bakti 2014-2019.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup>Didik Supriyanto et al, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, (Jakarta: Perludem, 2012), hlm.42

<sup>199</sup>[http://www.kompasiana.com/jusmandalle/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres\\_/Diakses Pada Tanggal 29 Oktober 2016](http://www.kompasiana.com/jusmandalle/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres_/Diakses Pada Tanggal 29 Oktober 2016)

Pemilihan ini menjadi pemilihan presiden langsung ketiga di Indonesia. Menurut UU Pemilu 2008, hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di Dewan Perwakilan Rakyat atau memenangi 25% suara populer dapat mengajukan kandidat. UU ini sempat digugat di Mahkamah Konstitusi, namun pada bulan Januari 2014, Mahkamah Konstitusi memutuskan UU tersebut tetap berlaku.<sup>200</sup> Penyelenggara Pemilu 2014; *Pertama*, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU), yaitu lembaga konstitusional independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 15 Tahun 2011. *Kedua*, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga yang bertanggung jawab mengawasi agar gugatan terkait Pemilu ditujukan kepada badan yang tepat dan diselesaikan secara benar; secara umum, pelanggaran bersifat kriminal dirujuk kepada polisi dan pengadilan biasa, dan pelanggaran administrasi kepada KPU.<sup>201</sup>

UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Legislatif memberikan Bawaslu wewenang pemutusan perkara dalam sengketa antara KPU dan peserta Pemilu. Putusan Bawaslu bersifat final terkecuali untuk hal-hal terkait pendaftaran partai politik dan calon legislatif peserta Pemilu. Pelanggaran serius yang mempengaruhi hasil Pemilu diajukan secara langsung kepada Mahkamah Konstitusi. Ketentuan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 mengatur bahwa Bawaslu

---

<sup>201</sup> Abdul Mukthie Fadjar, “Permasalahan Penegakan Hukum Pemilihan Umum: Antara Pelanggaran Pemilu, Sengketa Pemilu dan Perselisihan Pemilu”, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penegakan Hukum Pemilu, Hotel Tugu Malang, 12 September 2013, hlm. 4.

dan KPU adalah lembaga yang setara dan terpisah. Di luar KPU dan Bawaslu, UU Nomor 15 Tahun 2011 menetapkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>202</sup> DKPP bukan lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Tugas dan kewenangan DKPP berkaitan dengan orang per-orang pejabat penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu beserta jajarannya. DKPP adalah dewan etika tingkat nasional yang ditetapkan untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dan/atau laporan terkait tuduhan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu beserta jajaran di bawahnya.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP. Mengapa demikian? Kode Etika disusun berdasarkan kesadaran internal para penyelenggara pemilu yang mengikatkan diri secara sukarela (*voluntary norms imposed from within the consciousness of the subjects*). Sedangkan Pedoman Beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sendiri sebagai '*selfregulatory body*' yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu. Kode Etik Penyelenggara Pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etika dan perilaku, pelaksanaan

---

<sup>202</sup> Jenedjri M. Gaffar., *op. cit.* hlm. 14

prinsip dasar etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah:<sup>203</sup>

- a. Prinsip dasar etika dan perilaku
- b. Pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku
- c. Ketentuan tentang sanksi

Maka keberadaan lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu ini sesungguhnya menjadi penguatan bagi sistem ketatanegaraan. Karena dengan demikian, sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang dibangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. 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 pelanggaran kode etik untuk masalah etika.<sup>204</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) menjadi langkah maju dalam model pemilihan umum berintegritas. Hukum disatu sisi harus ditegakkan dan pada sisi sama etika pun harus ditegakkan.

---

<sup>203</sup>Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2012), hlm. 76

<sup>204</sup> *Ibid.*, hlm. 56

Kita menciptakan ruang kompetisi bagi peserta pemilu yang *fair*. Tugas kita bagaimana menjadikan Pemilu sebagai instrumen pening untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan berbasis *good governance*.<sup>205</sup>

### **3. Sifat Putusan DKPP Bersifat *Final and Binding*, Berdasar Putusan MK Nomor 115/PHPU.DXI/ 2013 Terhadap Kewenangan DKPP.**

Sesungguhnya tindakan MK yang menilai konstitusionalitas Putusan DKPP Nomor 83/DKPP-PKE-II/2013 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013, bertentangan dengan ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011, yang menyatakan putusan DKPP bersifat *final and binding*. Akan tetapi, MK berpandangan bahwa putusan DKPP sama dengan keputusan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, sehingga dapat dinilai dan diputuskan oleh MK. Terlepas dari persoalan dasar kewenangan MK menilai putusan DKPP Nomor 83/DKPP-PKE-II/2013 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013.<sup>206</sup>

MK telah menyelesaikan persoalan penggunaan kewenangan oleh penyelenggara Pemilu karena MK tidak hanya sekedar memeriksa, menilai dan menguji perselisihan hasil Pilkada Kota Tangerang yang di persengketakan tapi MK juga bertindak memeriksa, menilai, dan menguji konstitusionalitas putusan DKPP, secara langsung ataupun tidak langsung MK telah meluruskan keadaan,

---

<sup>205</sup> Ibid, hlm 134.

<sup>206</sup> Muh. Salman Darwis, *Implementasi Kewenangan DKPP Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015, hlm 79

sehingga jelas penggunaan kewenangan oleh masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu dan lembaga peradilan (PTUN).<sup>207</sup>

Selain itu, penulis berpendapat bahwa Putusan MK Nomor 115/PHPU.DXI/2013 yang menilai konstitusionalitas Putusan DKPP Nomor 83/DKPP-PKEII/2013 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013, pada dasarnya telah memberikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Adapun parameternya yaitu, Pertama putusan MK memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pencari keadilan Pemilu ; Kedua putusan MK memberikan jalan keluar (solusi) dari persoalan tumpang tindih kewenangan penyelenggara Pemilu; Ketiga putusan MK mengandung aspek stabilitas yaitu ketertiban penyelenggaraan Pemilu; dan Keempat putusan MK memberikan jaminan tidak adanya polemik penggunaan kewenangan penyelenggara Pemilu dikemudian hari (aspek kemanfaatan). Apabila dihubungkan dengan pelaksanaan kewenangan DKPP, teguran MK melalui Putusan Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 memberikan rambu kepada DKPP agar tidak hanya bermodalkan niat baik mengatur dan menentukan sendiri pelaksanaan kewenangannya jika tidak diperintahkan oleh undangundang. DKPP sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang diamanatkan untuk melaksanakan ketentuan

---

<sup>207</sup><http://politik.news.viva.co.id/news/read/493947-mk-putusan-dkpp-bisa-digugat-ke-ptun>, Diakses Pada Tanggal 29 Oktober 2016



undang-undang harus menempatkan hukum sebagai panglima yang tidak boleh dilanggar maupun diabaikan.<sup>208</sup>

Jika teguran MK ini tidak dipatuhi oleh DKPP dan tetap berpedoman pada keadilan restoratif dengan menguji aspek-aspek di luar etika penyelenggara Pemilu, maka DKPP akan menurunkan kredibilitas penyelenggara Pemilu serta berpotensi menimbulkan sengketa Pemilu baru. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis karena putusan DKPP yang keluar dari ketentuan dasar hukumnya (menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu) akan menjadi objek sengketa hasil Pemilu yang penanganannya akan dilakukan oleh MK. Tentu segala akibat hukumnya sudah dapat dipastikan, yakni batal demi hukum.

Ramlan Surbakti mengatakan, apabila DKPP masih saja berusaha menguji hasil kerja atau keputusan DKPP, maka bisa jadi pihak yang menentukan hasil Pemilu adalah DKPP, bukan lagi KPU beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu disemua tahapan.<sup>209</sup> Hal ini dapat mengakibatkan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada terancam krisis legitimasi hukum karena putusan lembaga penyelenggara Pemilu dan lembaga peradilan dapat saling mengoreksi. DKPP harus menyadari bahwa etika bernegara di Indonesia telah membagi kewenangan itu, tidak ada kekuasaan yang boleh dibiarkan bebas tanpa adanya pembatasan dan pengawasan (*checks and balances*).

---

<sup>208</sup>[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_1569\\_115%20PHPU%202013-akhir%20-%20telah%20ucap%2019%20Nov%202013.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_1569_115%20PHPU%202013-akhir%20-%20telah%20ucap%2019%20Nov%202013.pdf), Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

<sup>209</sup><http://reformasihukum.org/ID/file/buku/EBook%20Memperkuat%20Kemandirian%20Penyelenggara%20Pemilu.pdf>, Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

Dalam suatu negara demokrasi , kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*.<sup>210</sup> Prinsip efisiensi dan efektivitas demokrasi juga mengharapkan lembaga penyelenggara Pemilu untuk saling menghormati dan bekerja sama demi terwujudnya Pemilu yang jujur dan adil. Lembaga penyelenggara Pemilu harus saling mendukung kedudukan masing-masing dengan menahan diri untuk mengintensifkan kewenangan yang dimilikinya karena praktik pelampauan kewenangan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru mengacaukan tertib penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada . Oleh karena itu, eksistensi KPU dan Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara Pemilu dan PTUN sebagai lembaga peradilan wajib dihormati oleh DKPP.

Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, yang memberikan tafsir terhadap keabsahan dan konstitusionalitas putusan DKPP yang melampaui kewenangannya, adalah putusan yang cacat hukum dan tidak wajib diikuti, menunjukkan bahwa putusan DKPP yang bersifat *final and binding* menimbulkan efek psikologis bagi jajaran KPU serta Bawaslu berupa ketakutan akan sanksi pemecatan atau pemberhentian sementara dan berpotensi menimbulkan polemik hukum yang berkepanjangan. Sifat putusan DKPP yang *final and binding* juga menegaskan kewenangan pembinaan dan supervisi yang dimiliki KPU dan Bawaslu. DKPP juga bukanlah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman

---

<sup>210</sup>HotmaP. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2010) , hlm. 140.

sebagaimana merujuk ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga putusan DKPP yang bersifat *final and binding* tidak dapat dipersamakan dengan putusan lembaga peradilan yang bersifat final dan mengikat. Seharusnya putusan DKPP hanya bersifat rekomendasi dan tidak bersifat *final and binding* karena memerlukan persetujuan administrasi lebih lanjut dari KPU dan Bawaslu. Sifat putusan yang *final and binding* telah membuat DKPP menjadi lembaga *superior* dan menghilangkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu.<sup>211</sup>

Oleh karena itu, penting untuk meninjau kembali rumusan frasa *final and binding* dalam skema putusan DKPP, sekaligus menyediakan saluran hukum untuk menguji putusan DKPP. Belakangan MK melalui Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang.

Menurut MK sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan

---

<sup>211</sup>Zaki Mubaroq, *Kedudukan DKPP dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Lampung: Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Lampung, 2013), hlm. 90

Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 tersebut, maka secara *mutatis mutandis* PTUN memiliki kewenangan untuk memeriksa atau menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar pembuatan keputusan pejabat tata usaha negara.<sup>212</sup>

#### **4. Akibat Hukum Putusan DKPP**

Berdasarkan UU tentang Penyelenggara Pemilu, subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara di DKPP dapat mencakup pengertian yang luas dan dapat pula menyangkut pengertian sempit. Namun, dalam Peraturan tentang Pedoman Beracara DKPP, pengertian pihak yang dapat berperkara tersebut dibatasi, sehingga penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat secara realistis ditangani dan diselesaikan oleh DKPP. Lagi pula, DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri untuk menjalankan fungsinya tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri. Hal-hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu atau pun hal-hal yang semestinya ditangani dan diselesaikan lebih dulu oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara

---

<sup>212</sup> <http://elmahkamah.blogspot.co.id/2014/05/melurutskan-putusan-dkpp.html>, Diakses Pada Tanggal 1 Nobeber 2016

langsung ditangani oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu.<sup>213</sup>

Oleh karena itu, idealnya, kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat. Sedangkan untuk kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota lebih dulu harus diklarifikasi dan ditangani oleh KPU Pusat atau Bawaslu Pusat. Jika pun laporan atau pengaduan terkait diajukan langsung oleh masyarakat, oleh partai politik atau pun oleh penyelenggara pemilu tingkat lokal kepada DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan lebih oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP.

Karena itu, idealnya, kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat. Sedangkan untuk kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota lebih dulu harus diklarifikasi dan ditangani oleh KPU Pusat atau Bawaslu Pusat. Jika pun laporan atau pengaduan terkait diajukan langsung oleh masyarakat, oleh partai politik atau pun oleh penyelenggara pemilu tingkat lokal kepada

---

<sup>213</sup>Jimly Asshiddiqie.,*op.cit*,hlm. 6.

DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan lebih oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP.

Proses pengambilan keputusan DKPP terhadap penyelenggara pemilu adalah dalam pasal 32- 35, yaitu:<sup>214</sup>

a. Pasal 32

- 1) Penetapan putusan dilakukan dalam rapat pleno DKPP paling lama 3 (tiga) Hari setelah sidang pemeriksaan dinyatakan selesai.
- 2) Rapat pleno DKPP dilakukan secara tertutup yang diikuti oleh seluruh anggota DKPP dengan dihadiri paling sedikit 5 (lima) orang anggota DKPP.
- 3) Rapat pleno DKPP mendengarkan penyampaian berita acara Persidangan.
- 4) DKPP mendengarkan pertimbangan atau pendapat tertulis para anggota DKPP untuk selanjutnya menetapkan putusan.
- 5) Penetapan keputusan dalam rapat pleno DKPP dilakukan secara musyawarah untuk mufakat.
- 6) Dalam hal tidak tercapai musyawarah untuk mufakat dalam penetapan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) maka dilakukan berdasarkan suara terbanyak secara langsung atau melalui pemungutan suara elektronik.
- 7) Dalam hal terjadi perbedaan dalam pengambilan keputusan menyangkut hal ikhwal yang luar biasa, setiap anggota majelis yang berpendapat berbeda dapat menuliskan pendapat yang berbeda sebagai lampiran putusan.

b. Pasal 33

- 1) Putusan yang telah ditetapkan dalam rapat pleno DKPP diucapkan dalam Persidangan dengan memanggil pihak Teradu dan/atau Terlapor dan pihak Pengadu dan/atau Pelapor.
- 2) Amar putusan DKPP dapat menyatakan:

---

<sup>214</sup>[http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU\\_2011\\_15.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_15.pdf), Diakses Pada Tanggal 1 November 2016

- a) Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima;
  - b) Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar; atau
  - c) Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar.
- 3) Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar, DKPP memberikan sanksi berupa:
    - a) teguran tertulis;
    - b) pemberhentian sementara; atau
    - c) pemberhentian tetap.
  - 4) Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima atau Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar, DKPP melakukan rehabilitasi kepada Teradu dan/atau Terlapor.
  - 5) DKPP dapat memberikan rekomendasi tindakan etik berdasarkan hasil pemeriksaan pelanggaran Kode Etik kepada pegawai Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, Sekretariat KIP Aceh, Sekretariat KPU Kabupaten/Kota, Sekretariat KIP Kabupaten/Kota, Sekretariat PPK, serta Sekretariat PPS atau Sekretariat Jenderal Bawaslu dan Sekretariat Bawaslu Provinsi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Sekretariat KPU dan/atau Sekretariat Bawaslu.

c. Pasal 34

- 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.

d. Pasal 35

- 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.

Objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas

penyelenggara pemilihan umum. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu orang per orang.

Dengan perkataan lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik adalah individu, baik secara sendiri-sendiri atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai satu institusi, melainkan sebagai orang per orang. Yang dapat dituduh melanggar kode etik, bukan KPU atau Bawaslu sebagai institusi, tetapi orang per orang yang kebetulan menduduki jabatan ketua atau anggota KPU atau Bawaslu tersebut. Karena itu, pihak yang melaporkan atau yang mengadu harus mampu membuktikan apa saja yang telah dilakukan oleh orang per orang individu ketua atau anggota KPU atau Bawaslu yang dianggap telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Masalah penting yang sering kurang dipahami dengan baik atau kurang mendapat perhatian dalam perkembangan modern mengenai sistem peradilan adalah perspektif tentang keadilan restoratif (*restorative justice*). Pada umumnya, proses peradilan konvensional selalu dipahami dalam



konteks paradigma keadilan retributif (*retributive justice*).<sup>215</sup>Yang diutamakan dalam proses peradilan adalah sistem sanksi hukum yang bersifat menghukum, membalas dendam, melampiaskan sakit hati, atau menyalurkan kemarahan, baik korban dalam arti sempit ataupun korban dalam arti luas, yaitu masyarakat pada umumnya yang tidak puas, dan bahkan benci dan marah kepada penjahat yang telah melawan hukum dan merugikan masyarakat. Dalam hukum pidana, tersedia sistem sanksi pidana mati, pidana penjara, pidana denda, dan sebagainya. Sedangkan dalam sistem peradilan etika diadakan sanksi teguran dan sanksi pemberhentian dari jabatan publik. Semua bentuk sanksi hukum maupun etika tersebut bersifat pembalasan dengan cara menghukum dan melampiaskan amarah.

Namun dewasa ini, teori pembalasan ini mendapatkan perlawanan yang semakin kuat dan kritis di kalangan para ahli, seiring makin berkembang-luasnya kesadaran baru mengenai standar-standar kemanusiaan global. Hukuman atau pidana mati semakin dipersoalkan dalam teori dan praktik, dan demikian pula sanksi penjara dipandang makin lama makin tidak efektif dalam mengendalikan kecenderungan perilaku menyimpang (*deviant behaviors*) dalam kehidupan masyarakat modern.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup>Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative of Justice*, (Bandung:Refika Aditama, 2009), hlm.179

<sup>216</sup><https://rahmanjambi43.wordpress.com/2015/02/06/teori-pemidanaan-dalam-hukum-pidana-indonesia/>, 2 November 2016

Bidang pemberantasan korupsi, misalnya, semakin luas aspirasi mengenai pentingnya penelesaian sanksi perampasan harta kekayaan dengan menggunakan sistem pembuktian terbalik. Seseorang yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, harus dirampas seluruh harta kekayaan yang dimilikinya, kecuali ia mampu membuktikan bahwa bagian-bagian mana dari harta kekayaan yang dimilikinya itu yang diperoleh dengan cara yang memang sah menurut hukum. Sistem sanksi yang demikian ini dianggap lebih bersifat memulihkan kerugian negara daripada sekedar melampaskan balasan sanksi penjara ataupun pidana mati bagi penjahat yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi tersebut. Dengan sistem sanksi perampasan harta tersebut, kepentingan kerugian kekayaan negara dapat dipulihkan sebagaimana mestinya, bukan sekedar melampaskan kemarahan kepada korupsi dan kepada koruptor.

Cara pandang keadilan *restoratif* ini merupakan warisan umat manusia dalam sejarah pra-modern yang cenderung mulai direvitalisasi kembali untuk kepentingan masa kini. Oleh karena itu, jika seseorang terbukti melanggar hukum, yang penting mendapat perhatian justru adalah nasib korban yang harus dipulihkan. Masalahnya kemudian jika dikaitkan dengan peradilan pidana dan peradilan etika penyelenggara pemilu yang tidak berkaitan dengan proses pemilu ataupun dengan hasil pemilu, melainkan hanya dengan perilaku etik dari aparat penyelenggara pemilu, timbul masalah yang boleh jadi belum saatnya dipertimbangkan mengenai

relevansi dan urgensinya. Misalnya, 5 orang anggota KPU suatu daerah terbukti melanggar kode etik, sedangkan sebagai akibat langsung dari adanya pelanggaran itu, ada pasangan calon yang digugurkan haknya oleh kelima orang anggota KPU tersebut.

Jika putusan DKPP ditetapkan mengenai hal itu masih berada dalam jadwal, yaitu 1 hari sebelum berakhirnya jadwal tahap penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati oleh KPU setempat, apakah putusan DKPP itu dapat dimanfaatkan untuk mengoreksi penetapan calon tersebut oleh KPU yang kelima anggotanya diberhentikan oleh putusan DKPP tersebut?

Kelima anggota KPU Kabupaten setempat diberhentikan, maka menurut undang-undang KPU setingkat di atasnya bertanggungjawab mengambilalih pelaksanaan tugas dan kewenangan KPU setempat. Namun, ada beberapa kendala yang ditemukan dalam praktik, misalnya karena keberadaan DKPP sendiri masih baru dan belum dikenal luas, KPU tingkat provinsi sendiri atau pun KPU yang bersangkutan tidak dapat diharapkan cekatan bertindak dalam melaksanakan putusan DKPP itu, termasuk akibat hukumnya, dimana KPU tentu saja berwenang menambahkan pasangan calon yang tadinya dinyatakan tidak memenuhi syarat menjadi memenuhi syarat setelah adanya putusan DKPP.

Untuk membantu KPU Provinsi, DKPP dapat saja menuangkan *advis* hukum mengenai hal itu dalam '*ratio-decidendi*' atau pertimbangan putusan yang secara substantif dapat dipandang sebagai *advis* yang bersifat

anjaran moral kepada KPU untuk bertindak. Bahkan, agar lebih tegas dan mudah dipahami, DKPP dapat pula berinovasi dengan menuangkan advis etik tersebut dalam rumusan amar sehingga memiliki daya ikat dan daya bimbing yang lebih kuat dan efektif.<sup>217</sup>

Namun demikian, inovasi semacam itu sangat rawan disalah-gunakan di satu segi, dan mudah pula mengundang kontroversi sebagai akibat reaksi pro dan kontra terhadap putusan DKPP. Mengapa demikian? Sebabnya ialah kesadaran mengenai pentingnya perspektif ‘*restorative justice*’ itu masih sangat tipis di kalangan masyarakat. Hukum pun masih dipahami hanya sebagai persoalan prosedur yang bersifat formal.<sup>218</sup> Hukum hanya dipandang sebagai kata-kata tekstual, bukan dan belum dipahami sebagai instrumen keadilan yang bersifat substantif dengan memberikan solusi keadilan yang pasti dan kepastian yang adil. Inovasi semacam ini juga rawan disalahgunakan bagi pencari keadilan yang semu, yaitu DKPP rawan dimanfaatkan untuk mencari keuntungan pribadi atau golongan dalam menghadapi keputusan KPU yang tidak menguntungkan bagi partai politik atau pun pihak-pihak terkait. Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas sebagai berikut:<sup>219</sup>

- 1) Mandiri;
- 2) Jujur;

---

<sup>217</sup> Zaki Mubaroq., *op.cit*, hlm.65

<sup>218</sup> Marlina, *op.cit*, hlm185

<sup>219</sup> <http://ppklimakaum..co.id/2013/05/asas-penyelenggara-pemilu.html>., Diakses Pada Tanggal 4 November 2016

- 3) Adil;
- 4) Kepastian hukum;
- 5) Tertib;
- 6) Kepentingan umum;
- 7) Keterbukaan;
- 8) Proporsionalitas;
- 9) Profesionalitas;
- 10) Akuntabilitas;
- 11) Efisiensi; dan
- 12) Efektivitas

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. 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.

Putusan-putusan DKPP dan keputusan-keputusan administratif atau yang biasa dikenal sebagai keputusan-keputusan tata usaha negara yang melaksanakan putusan DKPP tersebut, tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan, khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menurut UU tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP itu bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat ini sudah dipahami bersama

oleh Ketua dan semua unsur Pimpinan Mahkamah Agung dalam pertemuan bersama antara DKPP dan Pimpinan Mahkamah Agung beberapa waktu yang lalu. Bahkan hal tersebut sudah lebih dulu dikomunikasikan dengan pihak kepolisian dalam pertemuan konsultasi DKPP dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.<sup>220</sup>

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak ada upaya hukum lagi sesudah berlakunya putusan DKPP yang ditetapkan dalam sidang pleno terbuka dan terbuka untuk umum. Sementara mengikat artinya bahwa putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara, termasuk badan-badan peradilan yang terikat wajib melaksanakan putusan DKPP tersebut sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, maupun oleh pemerintah yang dalam hal ini Presiden, serta lembaga-lembaga yang terkait. Sifat putusan dan kewajiban melaksanakan putusan DKPP ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 112 ayat (12) dan (13) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.<sup>221</sup>

Secara normatif dan formal, putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah, *objectum litis* perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu persona aparat penyelenggara pemilihan

---

<sup>220</sup> <http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/pergeseran-kewenangan-dkpp-ri-studi-kasus-putusan-dewan-kehormatan-penyelenggara-pemilu-nomor-74-dkpp-pke-ii-2013-pada-perkara-pelanggaran-kode-etik-oleh-anggota-kpu-provinsi-jawa-timur>, Diakses Pada Tanggal 4 November 2016

<sup>221</sup> <https://www.kaskus.co.id/thread/53f83b38a4cb17517e8b45b7/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres/>, Diakses Pada Tanggal 4 November 2016

umum, maka dengan sendirinya putusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses atau tahapan pemilihan umum. Objek perkara di DKPP juga tidak tergantung kepada '*tempos delicti*' atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik. Misalnya, meskipun pemilihan Walikota Depok telah berlangsung 2 tahun sebelumnya dan putusan sengketa hasil pemilu telah bersifat final dan mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Komisi Pemilihan Umum, tetapi di kemudian hari terbukti adanya perbuatan melanggar kode etika yang dilakukan oleh Ketua KPU Kota Depok dalam proses pemilihan Walikota Depok 2 tahun sebelumnya itu, tetap saja DKPP berwenang memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang terjadi 2 tahun sebelumnya itu.<sup>222</sup>

### **C. Desain Kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Di Masa Datang**

#### **1. DKPP Sebagai Lembaga Mahkamah Pemilu**

Dewasa ini pemilihan umum (Pemilu) telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan lagi dari sebuah negara demokrasi modern. Bahkan organisasi *Inter-Parliamentary Union* melalui *Universal Declaration on Democracy* yang diadopsi pada 16 September 1997 di Kairo menegaskan bahwa elemen kunci untuk menjalankan demokrasi adalah dengan cara menyelenggarakan pemilihan yang

---

<sup>222</sup><http://kpu-surabayakota.go.id/etika-penyelenggara-pemilu/>, Diakses Pada Tanggal 6 November 2016

jujur dan adil secara berkala. Jauh lebih awal, *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada 1965 menyatakan bahwa pemilu merupakan cara yang demokratis untuk membentuk dan mentransfer kekuasaan dari rakyat kepada otoritas negara.<sup>223</sup>

Berkaca pada peran strategis Pemilu tersebut, maka menjadi suatu hal yang sangat penting untuk menjaga penyelenggaraan pemilu agar tetap demokratis, sebab sukses pemilu tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga penyelesaian sengketa yang terjadi. Setidaknya sengketa atau perselisihan dalam pemilu dapat dibagi menjadi dua, yakni sengketa dalam proses pemilu dan sengketa pada tahapan akhir yaitu perselisihan hasil pemilu. Mengenai yang terakhir Mahkamah Konstitusi ditunjuk oleh UUD Tahun 1945 sebagai lembaga yang berwenang untuk memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum. Sementara penyelesaian terhadap permasalahan yang terjadi pada tahapan proses yang meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, dan tindak pidana pemilu ditentukan lebih lanjut dengan undang-undang sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (6) UUD Tahun 1945.

Sistem untuk penyelesaian sengketa pemilu di negara demokrasi modern merupakan hal yang fundamental untuk membangun sistem politik yang stabil dan untuk membangun sistem hukum yang teratur. Kontribusi sistem ini untuk

---

<sup>223</sup>[http://hrrca.org/wpcontent/uploads/2015/09/Rule\\_of\\_law\\_untuk\\_Hak\\_Asasi\\_Manusia.pdf](http://hrrca.org/wpcontent/uploads/2015/09/Rule_of_law_untuk_Hak_Asasi_Manusia.pdf), Di akses Pada Tanggal 6 November 2016



melindungi hak-hak dasar dan untuk memperkuat pemerintahan yang demokratis dari negara manapun jelas adanya. Sebuah kerangka hukum karenanya harus jelas menyatakan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai politik memiliki hak untuk mengajukan keberatan (*complaint*) dengan pengadilan atau komisi pemilihan yang berwenang, mengharuskan lembaga tersebut pada gilirannya akan membuat keputusan yang cepat dan menyediakan hak untuk mengajukan banding hingga ke pengadilan terakhir.<sup>224</sup>

Merujuk pada fungsi Mahkamah, pada wewenang penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU), Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai *judex facti*, yaitu: pemeriksaan dan penilaian terhadap suatu perkara dari segi hukum dan fakta atau peristiwa. Pengaturan fungsi Mahkamah Konstitusi ini tampak dalam wewenang memutus perselisihan hasil pemilu pada pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan pasal 10 ayat (1) huruf d UU MK, yaitu Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

Ide pembentukan Mahkamah Pemilu yang fungsinya untuk mengadili semua perkara pemilu baik perkara hasil pemilu, pelanggaran administrasi, pelanggaran etik sampai pelanggaran pidana merupakan sebuah ide yang solutif terhadap permasalahan pemilu yang ada di Indonesia saat ini. Bahwa sebenarnya akar permasalahan munculnya kisruh seputar pemilihan umum dapat dibagi menjadi faktor eksternal dan internal. Faktor eksternal adalah kinerja KPU yang tidak

---

<sup>224</sup>[http://dspace.library.uph.edu\\_penyelesaian\\_sengketa\\_pemilu.pdf](http://dspace.library.uph.edu_penyelesaian_sengketa_pemilu.pdf) ,Diakses Pada Tanggal 6 November 2016

sesuai dengan harapan masyarakat dan Bawaslu yang cenderung tidak dapat berbuat maksimal dalam mengawasi jalannya pemilu dikarenakan Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan sebuah keputusan yang bersifat eksekutorial. Dari segi internal adalah persoalan moralitas KPU, Bawaslu dan para calon yang tidak sadar akan prinsip-prinsip demokrasi. Moralitas KPU dan Bawaslu cenderung tidak idealis terhadap prinsip-prinsip demokratisasi di Indonesia. Bahwa kesadaran untuk mewujudkan *General Welfare* (Garis kejujuran yang umum) bagi masyarakat Indonesia bukanlah sebuah kesadaran yang terlembagakan di KPU dan Bawaslu padahal posisi dari pemilu sangat menentukan bagaimana pemerintahan Indonesia lima tahun kedepan. Begitu pun para calon yang seolah melihat celah untuk mengajukan gugatan setiap mereka kalah, padahal banyak gugatan yang diajukan hanya berdasarkan karena hasratnya yang tidak dapat menerima kekalahan.<sup>225</sup>

Anggota Bawaslu Nasrullah berpendapat bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) ke depan bisa dijadikan sebagai Mahkamah Pemilu. “Dengan menjadi Mahkamah Pemilu, DKPP bisa mengadili baik sengketa Pemilu maupun kode etik penyelenggaranya,” didasarkan pada fakta bahwa penegakan etika oleh DKPP mampu menciptakan terobosan-terobosan baru. Banyak yang menilai putusan DKPP melebihi kewenangannya. Tapi menurut Nasrullah hal itu perlu untuk mengisi kekosongan hukum. “Sifat putusan DKPP

---

<sup>225</sup>Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta:Rajawali Press,2009),hlm. 265

yang final dan mengikat memungkinkan untuk melakukan inovasi dan kreativitas dalam melihat suatu perkara. Kami di Bawaslu tidak bisa melakukan hal itu, karena akan terbentur oleh aturan-aturan hukum yang ada,” Dalam pandangan sebagai orang media, banyaknya perkara yang sudah ditangani oleh DKPP menunjukkan kerja DKPP sangat efektif. Terobosan-terobosan yang diambil oleh DKPP juga dinilai sebagai hal yang progresif. Dalam perjalanan DKPP sampai saat ini.<sup>226</sup>

Perhatian khusus terhadap penyelesaian sengketa hasil pemilu sebenarnya telah diberikan pula beberapa negara di dunia yang dapat dijadikan studi perbandingan, dimana pengadilan khusus di negara tersebut telah terbukti efektif. Di Inggris, fungsi ditangani oleh dua hakim dari “*the King’s (Queen’s) Bench Division of the High Court of Justice*”. Pengadilan Pemilu (*Electoral Court/Corte Electoral*) seperti di Uruguay dan Tribunal Pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) di Chile yang sudah didirikan sejak 1924 dan 1925. Di Meksiko, terdapat Tribunal Pemilu, yaitu *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)* yang sudah hadir sejak 1996. TEPJF ini memiliki kewenangan mengadili setiap sengketa yang timbul selama pemilu sekaligus mengesahkan hasil pemilu.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Hasil Wawancara Nasrullah, S.H.M.

<sup>227</sup> Oryza A. Wirawan, “Pengadilan Pemilu, Indonesia Belajar ke Amerika Latin”, [http://m.beritajatim.com/politik\\_pemerintahan/236686/pengadilan\\_pemilu\\_indonesia\\_belajar\\_ke\\_amerika\\_latin.html#.VVhb5vAYPuw](http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/236686/pengadilan_pemilu_indonesia_belajar_ke_amerika_latin.html#.VVhb5vAYPuw), diakses pada Tanggal 6 November 2016.

TEPJF ini memiliki *regional chamber* di 5 kota yang berada di tengah-tengah diantara negara-negara bagian Meksiko. Di Brasil, bentuk dan kewenangan pengadilan pemilu hampir sama persis dengan Meksiko. Terdiri dari dua tingkat, di tingkat federal bernama Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dan di tingkat negara bagian bernama Tribunal Regional Eleitoral (TRE). TRE bertanggung jawab untuk mengontrol dan memeriksa seluruh proses pemilu di bawah yurisdiksi mereka, mulai dari proses pendaftaran parpol peserta pemilu sampai proses penghitungan suara. TRE juga harus menyelesaikan setiap konflik maupun sengketa yang terjadi selama pemilu termasuk mengadili jika terdapat gugatan pemilu.<sup>228</sup>

Walaupun pengadilan khusus di negara-negara diatas pada dasarnya memiliki kewenangan penyelenggaran pemilu tetapi Indonesia dapat mengambil ide dari Konsep Mahkamah Pemilu dalam penyelesaian persoalan pemilu. Terutama mengenai kejelasan kewenangan kelembagaan dan juga kepastian bagi pihak terkait Di negara-negara tersebut mekanisme Mahkamah Pemilu ini tidak menimbulkan masalah seperti yang terjadi di MK atau pun MA. Efektifitas nya menjadi hal yang harus dapat dicapai Indonesia. Maka dari itu tidaklah salah apabila Indonesia mencoba membentuk Mahkamah Pemilu ini dengan mengadakan perbandingan dengan negara-negara di dunia terutama Amerika Latin.

---

<sup>228</sup> [https://www.academia.edu/14087195/Peradilan\\_Khusus\\_Pemilu](https://www.academia.edu/14087195/Peradilan_Khusus_Pemilu), Diakses Pada Tanggal 7 November 2017

Penguatan peran DKPP dengan tujuan melembagakan sebagai Mahkamah Pemilu, ini nantinya akan berdiri sendiri yang putusannya bersifat final dan mengikat sehingga memiliki sifat yang sama dengan putusan Mahkamah Konstitusi, sedangkan objek yang menjadi kewenangan Mahkamah Pemilu, terdapat tiga jenis sengketa pemilihan umum yaitu:<sup>229</sup>

- a. Sengketa hasil pemilihan umum
- b. Sengketa administrasi pemilihan umum
- c. Pelanggaran kode etik

Selain itu juga terdapat sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Pembatasan objek ini melihat bahwa permasalahan yang timbul di status quo memang mengenai tiga sengketa ini yang sebenarnya memiliki hubungan satu sama lain. Penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute resolution*) merupakan salah satu dari tiga sub kajian dalam pemilu, ketiga sub kajian dalam pemilu, yaitu perilaku memilih (*voting behavior*), "marketing" (pemasaran) politik yang dilakukan oleh kandidat atau partai, metode pemilihan umum berupa prosedur dan mekanisme dalam mengkonversi suara rakyat menjadi kursi dan proses penyelenggaraan pemilihan umum (*electoral management* atau *management for electoral processes*).<sup>230</sup> Dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu semacam ini, badan penyelenggara pemilu yang independen bertugas menyelenggarakan dan mengurus proses pemilu serta memiliki kewenangan yudisial untuk menangani

---

<sup>229</sup>Joko Riskiyono, *Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokrasi*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Memotret Penegakan Hukum Pemilu 2014 No. 6 Tahun 2013, Perludem, hlm 133.

<sup>230</sup>Ramlan Surbakti, *Perekayasa Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 24

gugatan dan mengeluarkan putusan akhir. Di beberapa negara, konstitusi memberikan kewenangan yudisial kepada badan penyelenggara pemilu.

## **2. Amademen Ke- 5 Sebagai Jalan DKPP Menuju Mahkamah Pemilu**

Bagi penulis bahwa gagasan amademen ke-5 dalam konteks bernegara sangat di perlukan salah satunya soal menghadirkan lembaga negara baru dalam penguatan demokrasi, dimana implementasi nyata demokrasi melalui pemilihan umum dan rakyat sebagai indikator penting sebagai aplikasi dari kedaulatan rakyat. Tujuan lebih luas dari penyempurnaan UUD RI 1945, adalah untuk menciptakan era baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang lebih baik, dalam arti lebih demokratis, lebih berkeadilan sosial, dan lebih berperikemanusiaan, sesuai dengan komitmen para pendiri republik ini.

Fungsi sebagai Mahkamah Pemilu diberikan kepada lembaga khusus di luar badan peradilan biasa dan independen tapi masih termasuk dalam badan cabang kekuasaan yudisiil yang diwujudkan dalam suatu bentuk Mahkamah. Dimana Mahkamah Pemilu kedudukannya sebagai lembaga yudikatif sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Pemilu dengan memasukkan didalam UUD 1945 melalui amademen ke-5, lebih memperjelas tentang penyelesaian permasalahan pemilu dengan segala instrumen yang terlibat langsung dalam pelaksanaannya. . Hal ini dapat membuat warga negara yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar menjadi kebingungan mengenai mekanisme hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi permasalahan

semacam ini. Ketidakpastian hukum ini sebenarnya tidak sesuai dengan konsep negara hukum yang dianut Indonesia sebagaimana diatur didalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945. Konsep negara hukum artinya mendasarkan pada adanya suatu bentuk penjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang didasarkan pada hukum. Dimana salah satu tujuan hukum menurut Gustav Radbuch adalah untuk kepastian hukum, dengan demikian jelaslah apabila dipertahankan ide pembentukan Mahkamah pemilu akan menyempurnakan konsepsi negara hukum Indonesia.<sup>231</sup>

Konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan Negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.<sup>232</sup> Dalam posisi sebagai *Grund*, maka UUD dapat dilihat sebagai jembatan yang menghubungkan suatu tata hukum dengan lingkungan atau habitat sosialnya, dan dinamika kebangsaan yang berjalan saat ini konteks pemilahan umum dari tahun 2014 Sampai 2019 dengan rentetan waktu satu periode masa jabatan politik baik eksekutif dan legeslatif dari daerah sampai pusat, ini menjadi cerminan bahwa dengan mengkonsepsikan Mahkamah Pemilu melalui amademen ke-5 memasukkan kedalam kekuasaan kehakiman selain MA, MK dan KY dalam

---

<sup>231</sup><http://law.uui.ac.id/images/stories/dmdocuments/FH-UUI-Kedudukan-Lembaga-Lembaga-Bantu-Dalam-Sisitem.pdf>, Diakses Pada Tanggal 8 November 2016.

<sup>232</sup><http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/Diakses Pada Tanggal 8 November 2016>

UUD 1945. Itulah sebabnya, UUD berfungsi untuk menyusui sekalian perundang-undangan yang ada dalam suatu tata hukum. Undang- Undang Dasar mampu menjalankan fungsinya yang demikian itu, oleh karena ia menyerapnya dari habitat sosial tersebut yang kemudian dijadikannya bahan untuk menyusui sekalian perundang-undangan dari suatu tata hukum. Undang-Undang Dasar menyerap kosmologi suatu bangsa dan menjadikannya bahan untuk menyusui itu. Menurut Tamanaha, suatu tata hukum itu senantiasa mencerminkan nilai-nilai tradisi dan sebagainya yang terdapat pada suatu bangsa.<sup>233</sup>

Menurut Mahfud MD,<sup>234</sup> ada beberapa pertanyaan yang dapat diabstraksikan dari perbedaan-perbedaan tersebut yaitu:

- a. Apakah amandemen itu mencakup seluruh komponen UUD yang mencakup pembukaan, batang tubuh dan penjelasan.
- b. Apakah amandemen akan menyangkut perubahan bentuk dan sistem pemerintahan negara.
- c. Jika amandemen tidak mengubah bentuk dan sistem pemerintahan negara, apakah amandemen akan berubah penggantian naskah atau sekadar mencabut atau menyisipkan kalimatkalimat di pasal tertentu, atau bahkan sekadar membuat lampiran otentik atas naskah yang telah ada.

Teori demokrasi yang menganut paham kedaulatan rakyat, rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan-pembatasan terhadap diri mereka sendiri, dalam arti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan

---

<sup>233</sup>Satjipto Rahardjo, "UUD 1945, Desain Akbar, Sistem Politik dan Hukum Nasional", Makalah disampaikan dalam Konvensi Hukum Nasional: *UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design System dan Politik Hukum Nasional*, Jakarta, 15-16 April 2008, hlm. 4-5.

<sup>234</sup>Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 150-151.



dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijaksanaan ini menentukan kehidupan rakyat. Penulis menyebut Mahkamah pemilu sebagai Mahkamah pelindung demokrasi dan kedaulatan rakyat (*court guardians of democracy and popular sovereignty*).

Mahkamah Pemilu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggaran pemilu diantaranya adalah “kepastian hukum”. Dalam konteks kepastian hukum, adalah bahwa antara penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaran pemilu. Dan juga penegakan kode etik kepada penyelenggara pemilu apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketaanya di Mahkamah Pemilu.

Memasukkan Mahkamah Pemilu dalam Kekuasaan kehakiman UUD 1945, akan menghilangkan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah konstitusi yaitu memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Dengan melakukan amademen ke-5 konsep yang ingin dibangun bahwa segala permasalahan pemilu hanya diselesaikan melalui satu pintu yaitu Mahkamah Pemilu dengan kedudukan sejajar dengan MA dan MK.

Kebutuhan atas proses kelembagaan pemilu DKPP dengan situasi atau persoalan atas penyelenggaraan pemilu menuju sebagai Mahkamah Pemilu merupakan sebuah cita hukum (*Ius Constituendum*) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara, peserta pemilihan dan menjaga netralitas penyelenggara pemilu. Mahkamah pemilu dapat memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan pemilu tahapan pemilu dapat memberikan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi, sekaligus sebagai upaya penyelesaian persoalan penyelenggaraan pemilu.

Penulis beranggapan bahwa *stackholder/* MPR yang mempunyai kewenangan dalam melakukan amandemen UUD 1945 dengan mendasarkan kepada lima rambu, didasarkan pemikiran Bapak Reformasi Amien Rais:<sup>235</sup>

- a. pembukaan UUD '45 merupakan harga mati, karena di sana terdapat suasana batin bangsa Indonesia ketika memproklamasikan kemerdekaannya. Lebih dari itu, di sana Pancasila sebagai dasar negara, filsafat dan pandangan bangsa tidak akan diutak-atik sama sekali.
- b. Negara Kesatuan RI telah dipegang sebagai ketentuan baku yang tidak boleh ditawar-tawar. Dalam kaitan ini, misalnya saya yang pernah menjajakan ide sistem federal, tentu harus sepenuhnya tunduk kepada ketentuan ini dan tidak boleh lagi bicara tentang sistem federal karena kesepakatan bangsa dan ketentuan MPR serta ketetapan UUD kita telah memilih NKRI sebagai bentuk negara kita.
- c. sistem presidensiil juga dijadikan ketentuan dan tidak bisa disorong-sorong untuk berubah ke sistem parlementer atau sistem lainnya.
- d. Sistem amandemen kita menggunakan cara adendum yaitu hanya menambah-nambah tiap-tiap pasal supaya lebih lengkap, dan tidak

---

<sup>235</sup> [http://ahmad.web.id/sites/kolom\\_amien\\_rais/20020523-080744.shtml](http://ahmad.web.id/sites/kolom_amien_rais/20020523-080744.shtml), Diakses Pada Tanggal 9 November 2016

membuat pasal baru sama sekali. Mungkin orang luar negeri akan sedikit bingung melihat cara kita melakukan amandemen itu. Tetapi inilah khas Indonesia, begitu setianya kita kepada UUD kita, begitu tinggi kita menjunjung hasil kerja para *founding fathers*, maka perubahan maksimal yang bisa dilakukan adalah adendum. Sehingga pada intinya kerangka dan paradigma konstitusi kita tidak berubah, yakni terdiri dari pembukaan, 16 bab dan 37 pasal.

- e. Kalimat-kalimat yang dulu masuk dalam penjelasan UUD '45, sekarang telah dijadikan pasal-pasal tertentu di dalam UUD atau sudah masuk ke dalam batang tubuh.

Empat kali perubahan dengan jalan amandemen itu terbukti menimbulkan persoalan. Baju amandemen itu terlalu sempit untuk mewartakan tuntutan reformasi konstitusi. Hal ini disebabkan amandemen yang dilakukan telah membawa perubahan mendasar dan bersifat paradigmatik dan kekurangan yang ada dalam UUD 1945 sebagai jalan reformasi konstitusi untuk menjawab tantangan bangsa, penulis telah menulis diatas bahwa pemilu sebagai anak kandung demokrasi seharusnya memberikan prioritas dalam amandemen untuk melembagakan DKPP untuk menjadi Mahkamah Pemilu. Jimly Asshiddiqie,<sup>236</sup> misalnya, sudah memperingatkan bahwa jalan amandemen dengan cara melampirkan naskah perubahan sudah tidak tepat lagi dilaksanakan begitu perubahan pertama dilakukan. Sebab, dalam perubahan pertama, telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR. Perubahan ini menyebabkan UUD 1945 menganut paradigma pemisahan kekuasaan dalam negara (*separation of powers*) dari sebelumnya pembagian kekuasaan (*division/distribution of powers*).

---

<sup>236</sup> *Ibid.*, hlm 98

Selain itu, perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk menyempurnakan UUD 1945, agar sesuai, antara lain perkembangan paham demokrasi dan Hak Asasi Manusia, tegaknya supremasi hukum, dikembangkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan terwujudnya negara kesejahteraan pada era modern ini, yang di Ridhoi Allah SWT. Perubahan UUD 1945 diharapkan dapat menjangkau jauh ke masa depan bangsa, agar tidak mudah usang atau lapuk di makan zaman (*veroured*).<sup>237</sup>

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepeuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi, dengan adanya perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil empat rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktek, kita mendapati bahwa ide-ide dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, maka dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, persis seperti pengalaman yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiensi seperti yang diharapkan. Karena itu, di masa transisi sejak tahun 1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan besar-

---

<sup>237</sup> Ramlan Surbakti.,*op.cit*,hlm.50

besaran dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat UUD 1945.

Kekuasaan kehakiman merupakan poin penting yang membutuhkan perbaikan dalam UUD NRI 1945. Hal ini dapat dilihat dari adanya kewenangan Mahkamah Agung yang tidak sejalan dengan tujuannya sebagai *court of justice*. Begitu juga Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of constitution* sekaligus *court of law* yang memiliki kewenangan yang lebih cocok bila dijalankan oleh Mahkamah Agung. Kejelasan kewenangan kompetensi merupakan suatu hal mutlak yang dijamin dalam UUD sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.<sup>238</sup>

Kesesuaian kewenangan tersebut akan berdampak dalam mewujudkan supremasi hukum yang akan menjamin tujuan hukum. Di samping itu, poin penting yang juga membutuhkan perbaikan dalam UUD NRI 1945 adalah tentang melahirkan Mahkamah baru diluar MK dan MA yaitu Mahkamah Pemilu, agar persoalan pemilu diselesaikan dengan menggunakan satu pintu tanpa memunculkan masalah baru seperti saat ini. Secara konsepsi kematangan kelayakan menjadikan DKPP sebagai Mahkamah Pemilu tidak terlepas dari progres positif secara kelembagaan tanpa tidak melepas dari keputusan kontroversial yang telah dilahirkan, tetapi sejarah mencatat dari terbentuknya DKPP dari tahun 2012 memberikan peran besar dalam penyelenggaraan pemilu, walau kewenangan yang dimiliki hanya sebatas sebagai lembaga etik bagi penyelenggara pemilu.

---

<sup>238</sup> Satjipto Rahardjo.,*op.cit*,hlm.7

Mahkamah Pemilu dengan dasar kekuasaan kehakiman yang merdeka, seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bahwa “Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh dan campur tangan kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam Undang-Undang tentang kedudukan para hakim”. Hal ini berarti bahwa kedudukan para hakim harus dijamin oleh Undang-Undang. Salah satu ciri dari Negara hukum adalah terdapat suatu kemerdekaan hakim yang bebas, tidak memihak dan tidak dipengaruhi oleh Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dan termasuk gagasan atas dengan perubahan pasal ayat tentang kekuasaan kehakiman dalam dalam UUD 1945 dimasa datang.

### **3. Kepastian Hukum dan Efisiensi Pelaksanaan Kewenangan Sebagai Mahkamah Pemilu.**

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini menjadi dasar yang kuat dalam menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Salah satu kedaulatan rakyat yang dimaksud dalam pasal tersebut ialah adanya pemilihan umum. Berkaitan dengan asas keadilan, hal ini merupakan salah satu ruh dalam menciptakan pemilu yang sesuai

dengan demokrasi subtatif. <sup>239</sup>Dalam arti keadilan untuk setiap orang dalam memberikan hak suara dalam pemilu harus diperhatikan. Berdasarkan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Jadi, asas keadilan dalam pemilu harus benar-benar diperhatikan.

Sistem demokrasi tanpa ada kepastian hukum, akan menimbulkan anarkisme demokrasi. Anarkisme demokrasi akan mengakibatkan kesengsaraan rakyat dan berakibat perang saudara, oleh karena itu demokrasi harus memberikan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam proses demokrasi. Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat, dan sebagai salah satu prasyarat sebagai Negara Demokrasi, maka *rule of law* harus di kedepankan. Tidak ada salahnya jika Mahkamah Pemilu merupakan bagian terpenting dalam mengawal proses demokrasi, disamping Mahkamah Konstitusi.

Transformasi dari DKPP menjadi Mahkamah Pemilu sebenarnya salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelengaran pemilu diantaranya adalah “kepastian hukum”. Dalam konteks kepastian hukum, adalah bahwa antara penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelengaran pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, hlm. 74

yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketanya di Mahkamah Pemilu.

Adapun dampak yang dapat dilihat secara signifikan Mahkamah Pemilu adalah memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi. Memang didalam Hukum Ketatanegeraan Republik Indonesia sekarang ini, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi secara kelembagaan nantinya salah satu kewenangannya yaitu mengemban tugas pada Perselisihan Hasil Pemilihan Umum akan dihapus dan diselesaikan oleh Mahkamah Pemilu, dimana sengketa perolehan Hasil Pemilihan Umum yang disengketakan oleh partai politik dengan Komisi Pemilihan Umum atau Peserta Pemilu dengan Komisi Pemilihan Umum, substansi dari Perselisihan Hasil Suara Pemilu hanya ruang lingkup hasil perolehan suara pemilu termasuk proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaran pemilu. Menurut pendapat penulis kurang tepat jika proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaran pemilu dikaitkan dengan Perolehan Hasil Suara Pemilu, dimana fatwa Hakim-hakim Mahkamah Konstitusi, terkadang membuat Putusan *ultra petita* yang akan memperburuk dinamika kehidupan berdemokrasi.

Hal ini mengakibatkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang berlebihan, untuk itu Mahkamah Konstitusi terlalu masuk kedalam perkara sengketa Perselisihan Hasil Pemilu, dimana substansi hukumnya di belokkan terlalu jauh



oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Oleh Karena itu diperlukan Mahkamah Pemilu yang dalam penanganan hukumnya berbeda dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dimana Mahkamah Pemilu dapat memberikan pencerahan hukum ketata negaraan di republik Indonesia. Dan inilah salah satu contoh atas secara kelembagaan, kenapa proses pemilihan umum baik Legislatif, Presiden dan wakil presiden, Gubernur, bupati walikota dan segala persoalan hubungan depilihan langsung termasuk tika penyelenggara pemilu, Penulis beranggapan bahwa dengan menggunakan satu pintu kepastian hukum lebih jelas dalam penerapannya.

Topo Santoso yang menyatakan bahwa sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam bagian:

- a. Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu)
- b. Sengketa dalam Proses Pemilu
- c. Pelanggaran Administrasi Pemilu
- d. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu
- e. Perselisihan (sengketa) Hasil Pemilu
- f. Sengketa hukum lainnya.<sup>240</sup>

Pendapat Topo Santoso tersebut didasari pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang hanya menyebut dengan tegas tiga macam masalah hukum yaitu: pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Dua macam jenis masalah hukum lainnya, meskipun tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tetapi

---

<sup>240</sup> Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan, 2009), hlm. 3.

secara materi diatur, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan sengketa dalam proses/tahapan pemilu. Sementara sengketa hukum lainnya tidak diatur secara eksplisit baik nama maupun materinya, tetapi praktik mengakui keberadaanya, yaitu masalah hukum lainnya.<sup>241</sup>

Ketentuan yang mengatur Tindak Pidana Pemilu, tidak saja ditemukan dalam Peraturan Pemilu, tetapi juga tercantum dalam KUHP. Terdapat lima Pasal dalam KUHP yang mengatur tentang tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. yaitu.<sup>242</sup>

- 1) Merintangi orang menjalankan haknya dalam memilih (Pasal 148 KUHP)
- 2) Penyuapan (Pasal 149 KUHP)
- 3) Perbuatan Tipu Muslihat (Pasal 150 KUHP)
- 4) Mengaku sebagai orang lain (Pasal 151 KUHP)
- 5) Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan
- 6) tipu muslihat (Pasal 152 KUHP)

Dalam Rancangan KUHP juga terdapat pengaturan tentang Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam BAB IV tentang tindak pidana terhadap ketertiban umum yang terdiri dari 5 Pasal, yakni Pasal 278 sampai dengan Pasal 282. Kelima ketentuan yang dicantumkan dalam Rancangan KUHP tersebut mengatur hal yang sama sehingga tidak ada perbedaan yang signifikan antara Tindak Pidana Pemilu yang diatur oleh KUHP dengan Tindak Pidana Pemilu dalam Rancangan KUHP karena perbedaan yang ada hanya mengenai jumlah denda yang diberikan saja dan

---

<sup>241</sup> Topo Santoso, *op.cit*, hlm.20

<sup>242</sup> *Ibid.*, hlm.34

khusus tentang pelanggaran pidana menjadi kewenangan lembaga peradilan umum, supaya sinkronisasi atas kelembagaan bisa berjalan dengan baik.<sup>243</sup>

Sehingga dengan adanya Mahkamah Pemilu maka persoalan-persoalan yang terjadi selama ini dimasa yang akan datang tidak terulang lagi dalam setiap pesta demokrasi dengan kepastian hukum didasarkan pada mekanisme hukum yang ada. Seperti Mahkamah konstitusi sering menyidangkan persoalan tahapan dengan alasan menegakkan keadilan substantif padahal sebenarnya melakukan perluasan kewenangan secara tidak langsung, tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif. Oleh karena itu melihat aturan paling tinggi yakni pasal 24C UUD 1945 (aturan-aturan substantif) tanpa melihat kesalahan prosedural, maka hal tersebut bukanlah keadilan substantif.

DKPP juga selama ini sering melahirkan putusan yang kontraiktif dengan kewenangan yang dimiliki, saat ini kewenang yang dimiliki hanya sebatas kewenangan etik bagi penyelenggara pemilu. Persoalan yang terjadi terhadap lembaga yang ada saat ini, diluar dari mekanisme negara hukum. Gagasan atas Mahkamah Pemilu paling tepat, karena ada fenomena tersendiri bahwa munculnya suatu lembaga baru memberikan harapan yang di inginkan dalam kerangka negara hukum dengan progres yang sangat baik, DKPP punya konstruksi yang telah memenuhi syarat untuk menjadikan sebagai Mahkamah Pemilu.

Oleh Karena itu diperlukan Mahkamah Pemilu yang dalam penanganan hukumnya khusus soal hubungan dengan pemilihan umum dan pemilukada dengan

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, hlm.45

posisi kelembagaan sama dengan MA dan MK dengan dasar sebagai lembaga tinggi negara dalam kerangka sistem kekuasaan kehakiman dan dapat memberikan pencerahan hukum ketata negaraan di Republik Indonesia. Oleh karena itu menurut hemat penulis, *Pertama* solusi Mahkamah Pemilu berada di ibukota negara sama dengan konsep Mahkamah Konstitusi yang hanya berada di ibukota negara dengan kewenangan, sengketa perselisihan hasil pemilu, dan administrasi pemilu dan etika penyelenggara pemilu. *Kedua* dengan dibentuknya lebih efektif dan efisien dalam mengadili kasus-kasus pemilu. *Ketiga* Pembentukan Mahkamah Pemilu Tidak ada lagi perdebatan siapa yang memutuskan penyelesaian persoalan pemilu dan lembaga yang memutuskan diluar kewenangan yang dimiliki memang membutuhkan keberanian besar kepada pengambil kebijakan, akan tetapi dilihat investasi hukum jangka panjang, maka Mahkamah Pemilu akan memberikan alternatif hukum dalam menangani kasus-kasus pemilu memberikan kepastian hukum kepada semua pihak. *Keempat* Mahkamah Pemilu merupakan salah satu komponen dasar terciptanya kepastian hukum menuju negara demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dibawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia .

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Dari perumusan masalah yang penulis kemukakan serta pembahasannya baik yang berdasarkan teori maupun data data yang penulis dapatkan selama mengadakan penelitian, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara kelembagaan Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam sistem hukum Indonesia sebagai lembaga negara pembantu atau lembaga negara penunjang yang bersifat independen. Hubungan antara DKPP dengan KPU dan Bawaslu, secara struktural adalah sederajat/sejajar saling terkait dan masing-masing bersifat mandiri/independen (*check and balances*) dalam penyelenggaraan Pemilu, namun secara fungsional peran DKPP sebagai lembaga kode etik Pemilu bersifat penunjang dalam penyelenggaraan Pemilu.
2. Sifat Putusan DKPP bersifat final dan sifat mengikat telah digugurkan oleh MK, 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 sesuai dengan

kewenangan DKPP. Putusan yang dihasilkan oleh DKPP menunjukkan harapan dan paradigma baru terhadap kehidupan hukum dan ketatanegaraan kedepan.

3. Urgensi atas kebutuhan menjadikan DKPP sebagai Mahkamah Pemilu dalam permasalahan persoalan pemilu merupakan sebuah cita hukum (*Ius Constituendum*) tujuannya proses penyelenggaraan pemilu bisa berjalan sesuai dengan sistem hukum Indonesia, Karena dalam catatan pelaksanaan pemilu sering melahirkan keputusan lembaga Yudikatif maupun lembaga penyelenggara pemilu khususnya DKPP, diluar dari kewenangan yang dimiliki tetapi peran DKPP sampai saat ini untuk melahirkan Pemilu yang demokratis sangat fitil, dan inilah kenapa DKPP layak untuk dijadikan sebagai Mahkamah melalui Amademen ke-5 dengan memasukan Mahkamah Pemilu dalam pasal 24 UUD 1945, supaya kedepan persoalan inkonstusional tidak terjadi lagi dimasa datang. Mahkamah Pemilu memberikan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokratis. Sekaligus menyempurnakan kekurangan saat ini persoalan pemilu yang masih menjadi PR sampai saat ini. Ide Mahkamah Pemilu sebagai solusi untuk mewujudkan salah satu komponen penting dalam azas-azas penyelenggaran pemilu diantaranya adalah kepastian hukum.

## **B. SARAN**

1. Penyelenggara Pemilu membangun sinergitas antar lembaga yang diberikan kewenangan oleh UU untuk, melahirkan pelaksanaan pemilu yang demokratis,

berkualias, dan menguatkan budaya partisipatif masyarakat sebagai elemen utama dalam sistem kedaulatan rakyat melalui sistem pemilu.

2. Sebagai negara Hukum pelaksanaan pemilu harus didasarkan pada peraturan-perundang-undangan, untuk menjaga ruh Indonesia sebagai negara hukm didalam menjalankan sistem penyelenggaraan pemilu, agar melahirkan budaya yang tepat dan sesuai dari apa yang seharusnya.
3. DKPP mempunyai catatan minus dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki, tetapi DKPP telah memberikan warna yang baik dalam penyelenggaraan pemilu sampai saat ini, kedepan bahwa ada komunikasi yang baik agar catatan minus yang terjadi selama ini tidak terulang dikemudian hari
4. Sesuai rumusan masalah yang kedua tentang desain kelembagaan DKPP dimasa datang dan telah dijelaskan dalam Bab pembahasan bahwa untuk melahirkan penyelenggaraan pemilu yag ideal, DKPP sangat layak untuk dijadikan sebagai Mahkamah Pemilu untuk tidak ada lagi tumpang tindih kewenagan dalam hal persoalan pemilihan umum dikemudian hari dan paling terpenting adalah bagaimana Lembaga terkait dalam hal ini MPR untuk melakukan langkah tepat untuk melakukan amademen ke-5 untuk menjadikan DKPP sebagai Mahkamah Pemilu dan juga para pejabat negara dan politisi bagaimana mengedepankan kepentingan bangsa dan negara dalam melahirkan gagasan jenius untuk diwariskan kepada generasi yang akan datang.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Andi Widjajanto, Farah Monika, Harini Dyah Kusumastuti, Yulida Pangastuti. *Transionalisasi masyarakat sipil*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007
- Andre A. Ujan dkk, *Moralitas: Lentera Peradaban Dunia*, Yogyakarta: Kanisius, 2011
- Arifin, Firmansyah Dkk, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Jakarta: KRHN Bekerjasama Dengan MKRI Didukung Oleh Asia Foundation Dan Usaid, 2010
- Asvi Warman Adam, *Habibie, Prabowo dan Wiranto Bersaksi*, Jakarta: Media Kita, 2006
- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2006
- Azumardy Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media, 2005
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia, 2008
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001
- Bob Sugeng Hadiwinata. *Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010
- Darji Darmodihardjo, *Suatu tinjauan Filosofis, Historis, Yudiris konstitusional*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995
- David Bentham, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2000
- Didik Supriyanto et al, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, Jakarta: Perludem, 2012
- Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994
- E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1995.



- F. Magnis Suseno, *Etika Dasar*, Yogyakarta: Kanisius, 1987
- George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi. AS Penghambat Demokrasi*. Yogyakarta : Biagraf publishing. . 2000.
- Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010
- Idris Israil, *Pendidikan Pembelajaran dan Penyebaran Kewarganegaraan*, Malang: Fakultas Peteranakan Universitas Brawijaya, 2007.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: (Praktek ketatanganan Indonesia setelah perubahan UUD 1945)*, Jakarta; Konstitusi Press, 2011
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi dan pemilu di Idonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013)
- Jimly Asshiddiqie, *Peradilan etik dan etika konstitusi: ( Perspektif baru tentang, rule of law and rule of ethics, constitutional law and constitutional ethics)*, (Jakarta,; Sinar Grafika, 2014)
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan & Konslidasi Lembaga Negara Pasca Amademen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, 2008
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014
- \_\_\_\_\_, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013
- J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984
- Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, Cetakan ke I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013
- Kuntowijoyo, *Budaya & Budaya Birokrasi*, Yoyakarta, Yayasan Bentang Budaya, 1994

- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: P.T. Eresco, 1978
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988
- Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative of Justice*, Bandung: Refika Aditama, 2009
- Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, Edisi Revisi, 2000
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000
- M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983
- Mukhti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo persada, 2008
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005
- Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara, Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara* Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010
- Ramlan Surbakti, *Perekayasa Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008
- Robert Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004
- Prihatmoko, dkk. *Menang Pemilu Ditengah Oligarki Partai*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008
- Riri Nazriyah. *MPR RI, Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* Yogyakarta: FH UII Press, 2007
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1996
- Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum perkembangan metode dan pilihan masalah*, Cetakan kedua, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010

- Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1997
- Saldi Isra; *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada ,2013.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009
- Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa*, Jakarta: Gatra Pustaka, 2010
- Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah, Telaah atas Etika Politik ekonomi Adam Smith*, Yogyakarta: Kanisius, 1996
- Syahran Basah , 1992, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung: PT. Citra Adya Bhakti, 1992
- Sri Rejeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1993
- Suparman Marzuki *Politik Hukum: Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014
- Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012
- Supriadi, *Etika & Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta: Kemitraan, 2009
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962.
- Wirana I Gede, *Dasar-Dasar Etika an Morlitas*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010
- Zaki Mubarq, *Kedudukan DKPP dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Lampung: Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Lampung, 2013.

#### **JURNAL:**

- Brian Tamanah, lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, “*The Concept of Rule of Law*”, Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004

- B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “Rule of Law”, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2009.
- Dartina Farida Sinaga, “Pemilu Umum di Indonesia, Pemilihan Caleg dan Pilpres/Cawapres”, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Fakultas Hukum, vol. 14, nomor 4 Desember 2009
- Johan Erwin Isharyanto, *Pemilihan Umum Dalam Sistem Perspektif Budaya Hukum Berkonstitusi*, (Yogyakarta: Jurnal Konstitusi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol II Nomor 1, Juni 2010
- Joko Riskiyono, *Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokrasi*, Perludem, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Memotret Penegakan Hukum Pemilu 2014 No. 6 Tahun 2013
- J. Sudarminta, *Etika Keutamaan atau Etika Kewajiban* Jurnal Basis Vol. 40, No. 5, 2003
- Muh. Salman Darwis, *Implementasi Kewenangan DKPP Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015
- Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010.
- Tim Eska Media. *Edisi Lengkap UUD 1945*. Jakarta: Eska Media. 2002.

**Wabsite:**

- <http://docplayer.info/302269-badan-pengawas-pemilihan-umum.html>, Diakses pada tanggal 23 Juli 2016
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Kehormatan\\_Penyelenggara\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Kehormatan_Penyelenggara_Pemilihan_Umum), Diakses pada tanggal 23 Juli 2016.
- <http://news.detik.com/berita/260633/ini-jumlah-perkara-yang-ditangani-dkpp-terkait-pemilu-selama-2-tahun>, Diakses pada tanggal 23 Juli 2016 Pada Tanggal 23 Juli 2016
- <http://www.gatra.com/politik/pemilu/dkpp/205505-selama-juni-2015-hingga-juni-2016-dkpp-terima-585-pengaduan-perkara>, Diakses Pada Tanggal 20 Juli 2016
- <http://www.dkpp.go.id//index.php?a=detilberita&id>, Dkpp DKPP terima 493 Pengaduan Pilkada Serentak, Akses 23 Juli 2016.
- <http://viva.news.co.id/news/red/724214>, Wawacacara; hukum bukan segala galanya, Akses 23 Juli 2016

<http://www.beritasatu.com/hukum/90717-keputusan-dkpp-dinilai-lampau-kewenangan.html>, Diakses Pada Tanggal 23 Juli 2016.

<http://www.siswamaster.com/2015/11/pengertian-dan-macam-demokrasi.html/16> September 2016

<http://kayanmanggala.blogspot.co.id/2013/05/demokrasi-langsung-dan-keterwakilan.html>, Diakses Pada Tanggal 16 September 2016

<http://www.hanscream.co.vu/2014/04/makalah-demokrasi-dan-partisipasi>, 20 September 2016

<http://makalahpaimin.blogspot.com/2009/04/Hukum-Administrasi-Negara.htm>, Diakses Pada Tanggal 20 September 2016

<http://law-and-ethics.blogspot.co.id/2016/02/pengertian-hukum-menurut-para-sarjana.html>, Diakses Pada Tanggal 25 September 2016

Jimly Assihiddiqie, Pemikiran Lembaga negara, <http://www.jimly.com/>, Diakses Pada Tanggal 30 September 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/John\\_Locke](https://id.wikipedia.org/wiki/John_Locke), Diakses Pada Tanggal 30 September 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia), Diakses Pada Tanggal 5 Oktober 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum), Diakses pada tanggal 5 Oktober 2016

[http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU\\_2011\\_15\\_Penyelenggaraan\\_Pemilu.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_15_Penyelenggaraan_Pemilu.pdf), Diakses Pada Tanggal 5 Oktober 2016

<http://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, Diakses Pada Tanggal 5 Oktober 2016

<http://berbagi-segala.blogspot.co.id/2013/01/sistem-pemerintahan-negara-menurut-uu.html>, Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

[https://www.academia.edu/8838989/Indonesia\\_Sebagai\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia\\_Sebagai\\_Negara\\_Hukum](https://www.academia.edu/8838989/Indonesia_Sebagai_Negara_Hukum_Indonesia_Sebagai_Negara_Hukum), Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

<https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya-di-indonesia>, Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2016

<http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/uu-no-12-tahun-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>, Diakses Pada Tanggal 12 Oktober 2016

<http://www.komisiyudisial.go.id/statis-38-wewenang-dan-tugas.html>/Diakses Pada Tanggal 20 Oktober 2016

<http://www.mag.co.id/tugas-dan-wewenang-badan-pemeriksa-keuangan-atau-bpk/>,Diakses Pada Tanggal 20 Oktober 2016

[http://www.kompasiana.com/syamjr/penyempurnaan-pasal-pasal-uud-1945-untuk-mengatasi-konflik-presidential-threshold\\_html](http://www.kompasiana.com/syamjr/penyempurnaan-pasal-pasal-uud-1945-untuk-mengatasi-konflik-presidential-threshold_html),Diakses Pada Tanggal 20 Oktober 2016

<http://kartojenious.blogspot.co.id/2013/12/lembaga-negara-bantu.html>,Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

[http://www.kompasiana.com/jusmandalle/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres\\_](http://www.kompasiana.com/jusmandalle/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres_/)/Diakses Pada Tanggal 29 Oktober 2016

<http://politik.news.viva.co.id/news/read/493947-mk-putusan-dkpp-bisa-digugat-ke-putun>,Diakses Pada Tanggal 29 Oktober 2016

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_si\\_dang\\_1569\\_115%20PHPU%.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_si_dang_1569_115%20PHPU%.pdf),Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

<http://reformasihukum.org/ID/file/buku/EBook%20Memperkuat%20Kemandirian%20Penyelenggara%20Pemilu.pdf>,Diakses Pada Tanggal 28 Oktober 2016

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt533d922ad6dce/mk-buka-peluang-keberatan-terhadap-putusan-dkpp>,Diakses Pada Tanggal 1 November 2016

<http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/pergeseran-kewenangan-dkpp-ri-studi-kasus-putusan-dewan-kehormatan-penyelenggara-pemilu-nomor-74-dkpp-pke-ii-2013-pada-perkara-pelanggaran-kode-etik-oleh-anggota-kpu-provinsi-jawa-timur>,Diakses Pada Tanggal 4 November 2016

<https://www.kaskus.co.id/thread/53f83b38a4cb17517e8b45b7/mengenal-dkpp-dan-perannya-selama-sengketa-pilpres/>,Diakses Pada Tanggal 4 November 2016

[http://hrrca.org/wpcontent/uploads/2015/09/Rule\\_of\\_law\\_untuk\\_Hak\\_Asasi\\_Manusi\\_a.pdf](http://hrrca.org/wpcontent/uploads/2015/09/Rule_of_law_untuk_Hak_Asasi_Manusi_a.pdf),Diakses Pada Tanggal 6 November 2016

[http://m.beritajatim.com/politik\\_pemerintahan/236686/pengadilan\\_pemilu\\_indonesia\\_belajar\\_ke\\_amerika\\_latin.html#.VVhb5vAYPuw](http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/236686/pengadilan_pemilu_indonesia_belajar_ke_amerika_latin.html#.VVhb5vAYPuw), diakses pada Tanggal 6 November 2016.

<http://www.law.uui.ac.id/images/stories/dmdocuments/FH-UII-Kedudukan-Lembaga-Lembaga-Bantu-Dalam-Sisitem.pdf>, Diakses Pada Tanggal 8 November 2016.

<http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, Diakses Pada Tanggal 8 november 2016

### **Peraturan-Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Republik Indonesia., Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang “Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota”

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 57 tahun 2012 tentang pengangkatan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu;

Republik Indonesia, Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 tahun 2012, Nomor 1 tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum ;

Republik Indonesia, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu;

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

Undang-Undang NO.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingah Usaha.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).