

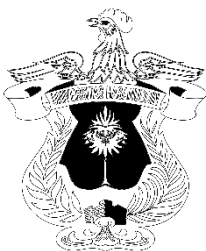
# TESIS

## KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) SEBAGAI BADAN PERADILAN ETIK BERDASARKAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA



MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA

B012212013



PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024

**TESIS**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) SEBAGAI BADAN  
PERADILAN ETIK BERDASARKAN SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**

*THE POSITION AND FUNCTION OF THE HONORARY COUNCIL for  
GENERAL ELECTIONS AS AN ETHICAL JUDICIARY BASED ON THE  
INDONESIAN STATE LEGAL SYSTEM*



Oleh:

**MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA**  
NIM. B012212013

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

## **HALAMAN JUDUL**

# **KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) SEBAGAI BADAN PERADILAN ETIK BERDASARKAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

*THE POSITION AND FUNCTION OF THE HONORARY COUNCIL for  
GENERAL ELECTIONS AS AN ETHICAL JUDICIARY BASED ON THE  
INDONESIAN STATE LEGAL SYSTEM*

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA**

NIM. B012212013

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

**TESIS**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) SEBAGAI BADAN  
PERADILAN ETIK BERDASARKAN SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

**MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA**


**B012212013**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 16 Agustus 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui**

Pembimbing Utama


Pembimbing Pendamping

  
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.  
NIP. 19601008 198703 1 001

  
Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM  
NIP. 19660326 199103 1 002

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum

  
Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH.,M.H.  
NIP. 197007081994121001

  
Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H.,M.H.,M.A.P  
NIP. 197342311990031003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Zulkifli La Niasa  
NIM : B012212013  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum Program  
Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini sesungguhnya bahwa penulisan Tesis dengan judul **Kedudukan dan Fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Badan Peradilan Etik Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam Tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 18 Agustus 2024  
Yang membuat pernyataan



  
**Muhammad Zulkifli La Niasa**  
**NIM.B012212013**

## KATA PENGANTAR DAN UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur alhamdulillah segala puji peneliti panjatkan atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, atas segala rahmat, nikmat dan hidayah-Nya serta kesempatan yang telah diberikan kepada Peneliti dalam menyusun dan menyelesaikan tesis yang menjadi syarat penyelesaian dalam menempuh program Magister pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam kepada junjungan Rasulullah Muhammad Shallallahu Alaihi Wasallam yang selalu menjadi teladan dalam berakhlakul karimah dan sebagai seorang pendidik bagi seluruh umat dalam menuntut ilmu berdasarkan Al-Qur'an dan Hadist.

Alhamdulillah, Tesis yang berjudul "**Kedudukan dan Fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Badan Peradilan Etik Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia**", dapat Peneliti selesaikan dengan baik. Tesis ini tentunya dibuat sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata Dua (S2) Peneliti untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin.

Tentunya, pencapaian ini tidak terlepas dari berbagai dukungan dan bantuan dari kedua orang tua Peneliti, sehingga peneliti dapat menyelesaikan pendidikan dan tesis ini. Oleh karena itu, ucapan terima kasih dan kebanggaan kepada kedua orang tua tercinta ayahanda **La Niasa** (alm) dan ibunda **Hj. Kasma**, serta saudara-saudara Peneliti (**Fitratullah** dan **Fitriana Ningsih Nurmalasari**) yang selalu mendoakan, memotivasi, mendukung, membimbing dan memberikan bantuan yang tidak ternilai.

Peneliti dalam menyusun Tesis ini, tentu menghadapi berbagai kendala, namun dapat terselesaikan dengan baik karena bimbingan serta masukan dari Pembimbing. Karena itu, izinkan Peneliti mengucapkan terima kasih dan menaruh rasa hormat Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.** (selaku Pembimbing Utama) dan Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.** (selaku Pembimbing Pendamping) yang dengan penuh keikhlasan dan kesabaran memberikan banyak bimbingan, arahan, perhatian dan masukan pemikiran yang sangat berharga dalam penelitian ini.

Selesainya Tesis ini juga tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu, peneliti tak lupa mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.,M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Bapak **Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Tim Penilai bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**, bapak **Prof. Dr., Anshori Ilyas, S.H., M.H.**, dan bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.**, atas segala masukan dan saran demi perbaikan dan penyempurnaan tesis ini;
5. Seluruh Dosen Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu yang sangat bermanfaat bagi Peneliti;
6. Seluruh Staf dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya guna kelancaran studi Peneliti;
7. Sahabatku Nur Alfi, S.Pd dan Teman-teman Khardin, S.H.,M.H (alm), Ummu Kultsum, S.H., M.H., Novianti Mangera S.H., M.H., Algazali Harris, S.H., M.H., Andi Dian Ramadhani Febrianti, S.H., Nurlia, S.H., M.H, Ismail Ramdani S.H.,M.H. Marsella Riris Eka Senda, S.H., M.H., Husnul Khatimah serta Muh. Hasby Fathurrahman Salewangeng, S.H., M.H;
8. Semua pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materil kepada Peneliti.

Akhir kata, Peneliti tentu tidak luput dari kekurangan dan kesalahan serta tidak menutup kemungkinan terdapat adanya kelemahan dalam penelitian Tesis ini. Oleh karena itu, diharapkan kritik dan saran dari para pembaca di masa mendatang.

Makassar, 16 Agustus 2024

**Muhammad Zulkifli La Niasa**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR DAN UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Orisinal Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Tinjauan umum lembaga negara.....	13
1. Pengertian Lembaga Negara .....	13
2. Lembaga Negara Non Struktural .....	26
B. Tinjauan umum Pemilihan Umum .....	31
1. Pengertian Pemilu .....	31
2. Fungsi Pemilu.....	37
3. Tujuan Pemilu.....	41
C. Tinjauan umum Sistem peradilan.....	44
1. Peradilan di Indonesia .....	44
2. Prinsip Prinsip Peradilan.....	49
D. Tinjauan umum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu .....	49
1. Pengertian Kode Etik .....	49



2. Kode Etik Penyelenggara Pemilu.....	52
3. Perkembangan dan penegakkan kode etik .....	59
4. Pelanggaran Kode Etik .....	63
5. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.....	65
E. Landasan Teori .....	69
1. Teori kedudukan hukum menurut ahli .....	69
2. Teori Fungsi menurut Ahli .....	75
F. Kerangka Pikir.....	78
H. Definisi Operasional .....	80
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>81</b>
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian .....	81
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	82
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	83
D. Analisa Bahan Hukum.....	84
<b>BAB IV HASIL PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH PERTAMA .....</b>	<b>85</b>
A. Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu .....	85
1. Keadaan dan syarat DKPP terhadap cabang kekuasaan kehakiman.....	86
2. Adanya kewenangan DKPP dalam menangani pelanggaran kode etik 100	
<b>BAB V HASIL PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH KEDUA .....</b>	<b>110</b>
A. Analisis fungsi DKPP terhadap penyelesaian pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu.....	110
1. Pekerjaan dan Tugas tertentu DKPP menurut Undang-undang	110
2. Daya guna lembaga DKPP sebagai badan peradilan .....	117
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>124</b>
A. Kesimpulan .....	124
B. Saran .....	125
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>127</b>

## ABSTRAK

**MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA (B012212013).** Kedudukan dan Fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Badan Peradilan Etik Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Dibimbing oleh **Aminuddin Ilmar** dan **Andi Pangerang Moenta**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait kedudukan DKPP sebagai badan peradilan etik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan memberi analisis terkait fungsi DKPP dalam menyelesaikan pelanggaran etik penyelenggara Pemilu.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian Normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian kepustakaan (*literature research*) digunakan untuk pengumpulan bahan hukum. Penelitian menggunakan analisis kualitatif yang bersifat preskriptif.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa (1) Kedudukan DKPP merupakan badan peradilan etik yang independen dan imparial serta termasuk dalam kekuasaan kehakiman. DKPP bukanlah bagian dari lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya berkaitan dengan pejabat penyelenggara pemilu. Di sisi lain, memperlihatkan bahwa mekanisme, cara kerja DKPP seperti badan peradilan sebagaimana sistem peradilan dalam kerangka kekuasaan kehakiman. Letak badan peradilan etik DKPP terlihat bahwa DKPP khusus menyangkut fungsi peradilan dengan tugas memeriksa dan memutus pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku yang dilakukan oleh KPU, Bawaslu beserta jajarannya, sehingga berdasarkan ketatanegaraan Indonesia, DKPP merupakan badan peradilan etik (*Court of Ethics*) yang termasuk dalam kekuasaan kehakiman; (2) Fungsi yang melekat dalam menegakkan Kode Etik, bahwa Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP) adalah sebuah lembaga yang dibentuk dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas KPU dan Bawaslu. DKPP didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*) yang merupakan perkembangan dari etika fungsional terbuka sehingga DKPP sebagai badan peradilan etik dilengkapi dengan komponen yang memiliki keterkaitan dengan fungsi peradilan sebagaimana diatur dalam UU 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;

**Kata Kunci: DKPP, Peradilan Etik, Kode Etik dan Pedoman Perilaku**

## **ABSTRACT**

**MUHAMMAD ZULKIFLI LA NIASA (B012212013).** *The Position and Function Of The Honorary Council for General Election As An Ethical Judiciary Based On The Indonesian Constitutional System, supervised by Aminuddin Ilmar and Andi Pangerang Moenta.*

*This study aims to analyze the position of Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (the Honorary Council for General Election Organizers) as a court of ethics based on the Indonesian constitutional system and provide an analysis of DKPP function in resolving ethical violations of election organizers.*

*This research uses Normative research method, a statutory approach and conceptual approach. The types and sources of legal materials used are primary legal materials and secondary legal materials related to the object of research. Literature research is used for the collection of legal materials. The research uses prescriptive qualitative analysis.*

*The results of the study indicate that (1) The position of the DKPP is determined that the DKPP is an independent and impartial ethical judicial body and is included in the judicial power. The DKPP is not a part of the election organizing institution, but its duties and authorities are related to election organizing officials. On the other hand, it shows that the mechanism, the way of working inherent in the DKPP is like a judicial body as well as the judicial system within the framework of judicial power. The location of the DKPP ethics court can be seen that the DKPP works in the internal environment of election organizers, especially regarding the judicial function with the task of examining and deciding violations of the code of ethics and codes of conduct carried out by the KPU, Bawaslu and their staff, so that based on the Indonesian constitution, the DKPP is an ethical judicial body (Court of Ethics) which is included in the judicial power; (2) The function inherent in enforcing the Code of Ethics, that the General Election Honorary Council (DKPP) is an institution formed with the aim of maintaining the independence, integrity, and credibility of the KPU and Bawaslu. The DKPP is designed as a court of ethics which is a development of open functional ethics so that the DKPP as an ethical judicial body is equipped with components that are related to the judicial function as regulated in Law 48 of 2009 concerning Judicial Power.*

**Keywords:** *DKPP, Ethical Justiciary, Code of Ethics and Code of Conduct*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia memilih sistem demokrasi sebagai landasan dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut menurut Mahfud MD terdapat dua alasan yakni, pertama demokrasi diletakkan sebagai asas fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan suatu negara, kedua, demokrasi dijadikan suatu asas kenegaraan sebagai panduan bagi masyarakat untuk menyelenggarakan negara<sup>1</sup>. Salah satu cara bagi masyarakat untuk menyelenggarakan negara adalah melalui pemilihan umum. Pemilihan umum (Pemilu) sebagaimana diatur dalam pasal 22E ayat (2) Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah alat atau sarana bagi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara, untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD serta untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>2</sup>.

Pemilihan umum merupakan suatu cerminan dari sistem demokrasi, dengan diterapkan sistem pemilihan umum langsung dan serentak maka esensi negara berdasarkan kedaulatan rakyat dapat menggunakan

---

<sup>1</sup> Rama Halim Nur Azmi, "Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif dan Konstitusional," *Jurnal Adhyasta Pemilu* 3, no. 2 (December 6, 2021): 183–203, <https://doi.org/10.55108/jap.v3i2.17>.

<sup>2</sup> Jeferson Kameo, "Welcome To The Institution Of Dignified Simultaneous General And Local Chief Executives Election," *Jurnal Etika dan Pemilu* 7 (June 2021): 10–24.

preferensi politik secara bebas dan merdeka, tanpa tekanan dan intimidasi politik dari pihak manapun termasuk penguasa<sup>3</sup>. Andi Pangerang Moenta,<sup>4</sup> menguraikan salah satu unsur dari sebuah demokrasi diantaranya adalah terdapat pemilihan secara periodik untuk penentuan wakil-wakil rakyat. Menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds, salah satu inti yang mesti dipenuhi dari sistem pemilihan adalah sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung memungkinkan rakyat yang dapat menagih tanggungjawab atau janji-janji yang telah mereka pilih<sup>5</sup>. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Penyelenggara Pemilu) menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas dan menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat<sup>6</sup>. Dalam UU Penyelenggara Pemilu, lembaga baru dibentuk untuk mengimbangi dan mengawasi kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

---

<sup>3</sup> Muhammad Muhammad, 2020, *Peran Kelembagaan Etik Dkpp Dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis*, Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau 2, no. 2 hlm 21–40, <https://doi.org/10.55108/jbk.v2i2.239>.

<sup>4</sup> Andi Pangerang Moenta, 2017, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Malang: Intelegensia Media, hlm. 31

<sup>5</sup> Efriza dan Yoyoh Rohaniah, 2015, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Malang: Intrans Publishing.

<sup>6</sup> Janwar Hippy, 2020, *Menyelami Asas Ultra Petita Dalam Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu*, JalRev: Jambura Law Review 2, <https://doi.org/10.33756/jalrev.v2i1.4442>.

Menurut Satjipto Rahardjo, “hukum untuk memanusiakan manusia, bukan manusia untuk hukum”. Hal tersebut juga secara tersirat memiliki makna bahwa hukum harus dipandang tidak hanya sebagai pondasi formal kenegaraan, akan tetapi juga perlu dilihat sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya.<sup>7</sup> Hukum adalah salah satu norma yang ada dalam kehidupan bermasyarakat. Norma hukum itu mengatur dan memiliki ketegasan bagi siapa pun yang melanggarnya. Hukum adalah pembatasan dalam hidup bermasyarakat. Hukum sebagai alat untuk menertibkan juga menciptakan tata kehidupan yang diidealkan hal itu sebagaimana terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Selain itu, etika juga menjadi sumber norma yang melengkapi norma hukum. Nilai-nilai etika tidak hanya milik satu atau dua orang, atau golongan orang tetapi milik setiap kelompok masyarakat, bahkan kelompok yang paling kecil, yaitu keluarga sampai pada suatu bangsa<sup>8</sup>. Etika pada dasarnya mengajarkan manusia dan menekankan setiap individu bagaimana mengikuti dan mengambil ajaran moral atau bagaimana seseorang bisa mengambil sikap dan memastikan tindakan apapun yang ditempuh dengan senantiasa berdasarkan pada nilai-nilai moral<sup>9</sup>. Jika etika, seperti yang didefinisikan dalam *The Cambridge Dictionary of Philosophy*,

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm 169.

<sup>8</sup> Achmad Asfi Burhanudin, 2018, *Peran Etika Profesi Hukum Sebagai Upaya Penegakan Hukum Yang Baik*, *El-Faqih : Jurnal Pemikiran dan Hukum Islam* 4, no. 2 hlm 50–67, <https://doi.org/10.29062/faqih.v4i2.25>.

<sup>9</sup> M. Lutfi Chakim, 2016, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik*, *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 hlm 393, <https://doi.org/10.31078/jk11210>.

adalah “tujuan apa yang seharusnya kita pilih dan kejar sebagai manusia yang sepenuhnya rasional, serta prinsip-prinsip moral apa yang seharusnya mengatur pilihan dan pengejaran kita”<sup>10</sup>.

Etika dewasa ini tidak lagi menjadi sumber norma yang abstrak, melainkan tumbuh dan berkembang sebagai norma yang lebih konkret. Aswanto,<sup>11</sup> menerangkan bahwa memberikan justifikasi dari segi etika pada dasarnya membutuhkan norma dan nilai tentang apa yang dianggap “*the thought and should of society*”. Praktik bernegara telah menunjukkan bahwa tidak hanya penegakan hukum (*rule of law*) akan tetapi penegakan etika (*rule of ethics*) mengambil peran sangat penting untuk mewujudkan keadilan dalam bernegara<sup>12</sup>. Jika etika diibaratkan sebagai samudera, maka kapalnya adalah hukum. Maka tidak heran ketua Mahkamah Agung Earl Warren (1953-1969) pernah mengatakan “*law floats in the sea of ethics*” hukum mengapung di atas samudera etika. Hukum tidak mungkin tegak dengan keadilan, jika air samudera etika tidak mengalir atau tidak berfungsi dengan baik.<sup>13</sup> Earl Warren menyebut hukum itu sebagai sesuatu yang hanya dapat tegak, berlayar, bergerak di atas etika. Etika adalah landasan bagi hukum dan mengapung di atas samudernya. Lebih lanjut

---

<sup>10</sup> Rachel Scott, 2022, *Ethics*, Liverpool University Press, hlm 105–12, <https://doi.org/10.2307/j.ctv2fjwpw7.15>.

<sup>11</sup> Aswanto, 2012, *Hukum Dan Kekuasaan: Relasi Hukum, Politik, dan Pemilu*, Yogyakarta: Republik Institut, hlm. 61

<sup>12</sup> Idul Rishan, 2017, *Justifikasi Pelembagaan Peradilan Etik*, Dialogia Iuridica, Volume 9 Nomor 1, Faculty of Law, Maranatha Christian University, Hlm 93.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, 2014, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru tentang rule of law dan rule of ethics & Constitutional Law dan Constitutional Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. xii

beliau menyatakan hukum itu tak mungkin tegak dengan cara yang adil jika air samudera etika tidak mengalir atau tidak berfungsi dengan baik.

Norma hukum dan norma etika mesti menjadi pedoman dan sumber inspirasi dalam membimbing pejabat untuk menghasilkan produk hukum serta melaksanakan mekanisme penegakan yang berdaya bagi kehidupan bersama. Setelah Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, pengawasan terhadap pejabat negara dan pemerintahan semakin diperkuat dengan dibentuknya banyak lembaga pengawas eksternal yang mengawasi masalah etika dan profesionalitas aparatur lembaga negara.

Sebagai negara hukum dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai unsur utamanya, maka kekuasaan kehakiman secara teoritis hanya dapat dimiliki oleh lembaga lembaga Negara yang secara konstitusional diakui dalam UUD 1945 yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi<sup>14</sup>. Namun, efek globalisasi dan demokratisasi telah membuat kehidupan bangsa dan negara semakin kompleks, sehingga beberapa masalah tidak lagi dapat diselesaikan oleh lembaga umum tetapi membutuhkan keahlian khusus dari lembaga lain untuk menyelesaikan masalah hukum<sup>15</sup>.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu selanjutnya disebut DKPP memiliki peluang untuk menegakkan etika melalui sistem peradilan. DKPP

---

<sup>14</sup> Harmoko M.Said, 2021, *Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Etik*, Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum 10, no. 2 hlm 142–66, <https://doi.org/10.34304/jf.v10i2.54>.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, .



menurut Jimly Asshiddiqie merupakan badan peradilan etik (*court of ethics*) yang mesti didudukkan sebagai badan peradilan hukum (*court of law*) yang menerapkan prinsip-prinsip peradilan. Saat ini, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU No. 7/2017 tentang Pemilu) menerangkan bahwa DKPP adalah sebagai pemutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dengan prosedur hukum yakni menerima pengaduan, memeriksa, memutus dan mengadili perkara dengan menerapkan hukum acara seperti pada peradilan umum, dalam hal ini DKPP memiliki keunikan yaitu secara fungsional mengharuskan DKPP melaksanakan fungsi peradilan.

Penting bagi DKPP untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik dan pedoman perilaku melalui mekanisme peradilan. Pengawasan terhadap suatu lembaga memegang peranan penting dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, jika tidak dilakukan, maka besar kemungkinan akan terjadi penyimpangan dan kesalahan berulang yang sulit untuk dikoreksi<sup>16</sup>. Pengawasan diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kode etik dan pedoman perilaku tercapai.

Pelanggaran dan/atau sengketa pemilihan umum sudah menjadi fenomena hukum dan politik di Indonesia. Pemilu yang kental dengan kontestasi politik dan persaingan antar peserta pemilu membutuhkan peran peradilan sebagai jalan untuk menyelesaikan masalah (*dispute settlement*).

---

<sup>16</sup> Nurina Aini, Aminuddin Ilmar, and Muhammad Ilham Arisaputra, 2023, *Efektivitas Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Notaris yang Meninggalkan Wilayah Jabatan*, Widya Yuridika 6, no. 3 hlm 373, <https://doi.org/10.31328/wy.v6i3.4479>.

Khusus bagi penyelenggara pemilu tidak luput dari permasalahan baik yang berkaitan dengan hukum maupun berkaitan dengan etika. Sehingga permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah khusus berkaitan dengan kedudukan DKPP sebagai badan peradilan etik terhadap cabang kekuasaan kehakiman

Oleh sebab itu, dibutuhkan badan peradilan etik yang diberikan kewenangan untuk mengadili etika penyelenggara Pemilu. Penegakan etik dalam kaitannya menegakkan etika penyelenggara pemilu melalui badan peradilan etik yang menerapkan prinsip peradilan universal musti dirumuskan dengan baik. Zulkifli Aspan dan Wiwin Suwandi<sup>17</sup>, mengatakan bahwa:

Etika penyelenggara dan integritas pemilu ibarat 2 sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya melekat sebagai satu kesatuan proses dan hasil yang menjadi *causa prima* terwujudnya pemilu berkualitas. Semua pihak, khususnya peserta dan penyelenggara pemilu, wajib mendorong terwujudnya itu. Tanpa keduanya, pemilu hanya sebatas ajang pemilihan tapi nihil nilai. Lebih lanjut dikatakan bahwa peradilan etik mutlak diperlukan untuk menjaga muruah penyelenggara dan integritas pemilu.

Selain itu, Feri Amsari dan Beni Kurnia Illahi<sup>18</sup> mengatakan bahwa:

penegakan Kode Etik sangat penting sebagai alat kontrol terhadap pelaksanaan nilai-nilai luhur yang dimuat di dalam aturan Kode Etik, sekaligus menindak tegas setiap perilaku yang terbukti melanggar Kode Etik. hadirnya DKPP dapat menjadi model lembaga yang inspiratif untuk lembaga penegak Kode Etik yang lain menuju kearah yang lebih modern.

---

<sup>17</sup> Zulkifli Aspan dan Wiwin Suwandi, 2022, *Analisis Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum*, Jurnal APHTN-HAN, Vol. 1, No. 1, Hlm. 98.

<sup>18</sup> Feri Amsari dan Beni Kurnia Illahi, 2022, *Benang Kusut Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu*, Jurnal Bawaslu, Volume 4, Nomor 1, Hlm. 59.

Oleh karena itu, sebagai *ius constituendum*, sistem penegakan etik pemilu melalui peradilan etik menjadi penting. Hal ini sepemikiran dengan pendapat, Robert A. Carp, Ronald Stidham, dan Kenneth L. Manning dalam Fajar Laksono Soeroso yang menyatakan bahwa keberadaan badan peradilan di tengah-tengah kontestasi politik secara signifikan dapat membenahi dan melindungi kehidupan demokrasi dan hak asasi manusia<sup>19</sup>. 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*”<sup>20</sup>.

Terdapat perbedaan pendapat dari para ahli terkait kelembagaan DKPP sebagai badan peradilan. Khairul Fahmi berpendapat bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu bukan merupakan bagian dari lembaga peradilan namun bagian dari pemerintahan eksekutif.<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dewasa ini berkembang ide mengenai sistem peradilan baru yakni sistem peradilan etika. Sehingga lembaga DKPP menjalankan fungsi *quasi* peradilan dengan prosedur hukum yakni menerima pengaduan, memeriksa, memutus dan mengadili perkara.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Fajar Laksono Soeroso, “Pembangkangan’ Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Yudisial, 6, no 3, hlm 228. diakses melalui <https://doi.org/10.29123/JY.V6I3.100> pada tanggal 31 januari 2024

<sup>20</sup> Maharani Nurdin, 2019, *Eksistensi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (Dkpp) Dalam Penegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Veritas 5, no. 2 hlm 1–17, <https://doi.org/10.34005/veritas.v5i2.483>.

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021

<sup>22</sup> Komisi Yudisial, 2013, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Pusat Analisis dan Layanan Informasi, Sekretariat jenderal Komisi Yudisial, hlm. 13

Perubahan cara berpikir terhadap perkembangan sistem norma hukum dan norma etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan ikhtiar untuk menata bangsa Indonesia berada pada tatanan yang berkemajuan. Hubungan antara penegakan hukum dan etika tidak boleh dipisahkan tetapi mesti bersifat sinergis saling menopang, dan saling melengkapi dan terintegrasi dalam lembaga DKPP. Oleh karena isu hukum di atas, menjadikan isu baru bagi kedudukan badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga tulisan ini, peneliti ingin meneliti dan menuangkannya dalam bentuk karya ilmiah berupa Hasil Penelitian Tesis dengan Judul **“Kedudukan dan fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah kedudukan DKPP sebagai badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah fungsi DKPP sebagai badan peradilan etik dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu?

## **C. Tujuan Penelitian**

Rumusan masalah di atas memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan DKPP sebagai badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Untuk menganalisis fungsi DKPP sebagai badan peradilan etik dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

#### **D. Kegunaan Penelitian.**

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Teoritis manfaat penelitian ini diharapkan memberi kontribusi dalam pengembangan teori dan konsep dibidang ilmu hukum khususnya hukum tata negara mengenai kedudukan dan fungsi DKPP sebaga badan peradilan etik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menjadi khazanah dan gagasan baru dalam membangun argumentasi baru terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebaga badan peradilan etik sesuai amanat TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

#### **E. Orisinal Penelitian**

1. Feri Amsari dan Beni Kurnia Illahi (2022), dengan karya ilmiah berjudul Benang Kusut Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu. Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau, Penelitian ini hendak membahas permasalahan etik yang terjadi dan proses pembuktiannya serta dampaknya bagi penyelenggara Pemilu. Tujuan Penelitian ini berupaya menarasikan gagasan-gagasan hukum terkait penegakan etik penyelenggara Pemilu. Hasil Penelitian ini adalah produk yang dilahirkan DKPP melalui putusannya adalah melaksanakan dan mempertahankan hukum atau menjamin ditaatinya Kode Etik

Penyelenggara Pemilu, selain itu, penelitian tersebut juga membahas terkait kewenangan PTUN dalam memeriksa Putusan DKPP.

Perbedaan yang akan diteliti oleh peneliti ialah terhadap kedudukan DKPP menjadi badan peradilan etik berdasarkan fungsi yang melekat kepada DKPP yang mesti dipandang sebagai bagian dari perkembangan etika fungsional terbuka dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan terhadap cabang kekuasaan kehakiman.

2. Mikhael Wisnumurti C.S dan Tommy Michael (2023), dengan judul karya ilmiah berupa Kedudukan Lembaga Serta Tindak Lanjut Mengenai Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*. Penelitian ini membahas tentang tindak lanjut putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 serta membahas tentang kesetaraan lembaga DKPP, KPU, dan Bawaslu. Tujuan penelitian ini berupaya untuk merumuskan kedudukan lembaga DKPP dalam penyelenggaraan pemilu. serta tindak lanjut putusan DKPP terkait prosedur dan jaminan hukum pihak yang terlibat.

Perbedaan yang akan peneliti lakukan dalam penelitian ini ialah mengenai kedudukan DKPP yang tidak dapat dikatakan setara dengan KPU dan Bawaslu. hal ini berkaitan dengan kedudukan dan fungsi DKPP mesti didudukan sebagai badan peradilan etik.

3. Zulkifli Aspan dan Wiwin Suwandi (2022), dengan judul karya ilmiah Analisis final dan mengikat putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. *Jurnal APHTN-HAN*. Penelitian tersebut membahas tentang Putusan DKPP terhadap pemberhentian Anggota KPU Evi Novida Ginting Manik. Tujuan penelitian tersebut berupaya menjelaskan frasa final putusan DKPP dalam UU Pemilu

Perbedaan penelitian yang akan peneliti tulis dengan peneliti terdahulu ialah menjelaskan kedudukan dan fungsi DKPP sebagai

badan peradilan etik yang memiliki konsekuensi terhadap tugas, wewenang dan kewajiban DKPP dalam menyelesaikan pelanggaran etik penyelenggara pemilu berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Dyan Puspitasari (2018), dengan karya ilmiah berjudul Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Menjaga Kemandirian dan Integritas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia. Jurnal Lentera Hukum, Volume 5 Issue 3, Universitas Jember. Penelitian ini membahas terkait masalah memperkuat peranan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam menjaga kemandirian dan integritas penyelenggara pemilu berdasarkan pasal 110 ayat (1) UU Pemilu, hal tersebut dimaksudkan agar pemilu berjalan dengan baik dan benar mengedepankan asas penyelenggaraan pemilu (asas jujur, adil, mandiri, berkepastian hukum, proporsionalitas, keterbukaan, kepentingan umum, profesionalitas, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan tertib). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran DKPP dengan memberikan penguatan kewenangan berupa pencantuman *restorative justice* dalam revisi UU pemilu.

Perbedaan antara penelitian yang ditulis oleh Dyan Puspitasari dengan penelitian peneliti adalah fokus pembahasan pada penelitian ini berupaya menjelaskan kedudukan dan fungsi DKPP sebagai badan peradilan etik dalam upaya dalam menyelesaikan pelanggaran etika penyelenggara pemilu berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia .

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan umum lembaga negara

##### 1. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorganen* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain.

Untuk memahami istilah organ atau lembaga negara secara lebih dalam, dapat dilakukan melalui pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *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.

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*). 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*).<sup>23</sup>

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*).<sup>24</sup>

Ahmad Sukardja<sup>25</sup> menyatakan, bahwa untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau dalam bahasa lain disebut sebagai lembaga-lembaga negara, Pandangan Ahmad Sukardja pada dasarnya mengatakan bahwa alat perlengkapan negara itu sama dengan lembaga negara, hanya saja berbeda pada penyebutannya, lebih lanjut bahwa setiap lembaga negara memiliki kedudukan dan fungsi yang

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta, Penerbit Konstitusi Press.

<sup>24</sup> Ibid. Hlm 38

<sup>25</sup> Ahmad Sukardja diakses melalui <https://repository.uin-suska.ac.id/20545/8/8.%20BAB%20III%20%281%29.pdf> pada tanggal 17 februari 2024 pukul 09.29 wita

berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan.

Padmo Wahjono<sup>26</sup> menerangkan bahwa alat perlengkapan negara meliputi bentuk, susunan, tugas, wewenang, dan bagaimana pembentukannya. Sehingga atas dasar tersebut secara sederhana dapat dibedakan lembaga negara, lembaga swasta dan lembaga non pemerintahan.

Dua unsur pokok mengenai lembaga negara yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau lembaganya, sedangkan *functie* adalah isinya. *Organ* berkaitan dengan kedudukan atau status bentuk atau wadahnya sedangkan *functie* merupakan tugas yang dijalankan lembaga itu sesuai maksud pembentukannya yang bersumber dari undang-undang dasar, dari undang-undang, atau dari ketentuan-ketentuan yang lebih rendah kedudukannya daripada undang-undang.<sup>27</sup>

Jimly Asshiddiqie<sup>28</sup>, mengatakan bahwa dalam hukum modern pengertian lembaga negara setidaknya mencakup 5 (lima) hal: *Pertama*,... setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law-applying*. *Kedua*,... individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan, atau jabatan pemerintahan. *Ketiga*,... badan atau organisasi

---

<sup>26</sup> Padmo Wahjono dalam Muhtadi, 2013, *Lembaga Negara: makna, kedudukan dan relasi*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Vol 7 No 3, hlm. 263

<sup>27</sup> Op.cit, jimly Asshiddiqie, hlm 272

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hlm 40

yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem ketatanegaraan atau pemerintahan. Termasuk di dalamnya lembaga negara yang dibentuk dengan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di daerah. *Keempat*, ... lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. ... mencakup pula lembaga tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah, dan *kelima* adalah lembaga negara tersendiri, yang kewenangannya ditentukan secara konstitusional dalam UUD sehingga dapat disebut sebagai lembaga negara tinggi, atau dapat disebut sebagai alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*).

Kelembagaan negara menurut Jimly Asshiddiqie dapat dilihat dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu: apa bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu berkait dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan. Berdasarkan teori dimaksud, lembaga negara dikelompokkan menjadi lembaga negara di tingkat pusat dan lembaga daerah.

Jimly Asshiddiqie, bahwa lembaga negara tidak hanya terkait dengan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga apa saja yang dibentuk oleh negara dibiayai oleh negara, dikelola oleh negara, atau

dibentuk karena kebutuhan negara dikatakan sebagai lembaga negara dalam arti luas.<sup>29</sup>

Istilah lembaga negara itu sendiri hampir tidak dapat ditemukan dalam berbagai konstitusi yang berlaku di Indonesia. Konstitusi RIS menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan federal”. Di dalam Bab III Konstitusi RIS disebut bahwa alat-alat perlengkapan federal RIS terdiri atas Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. UUDS 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan negara”. Hal ini terlihat dalam Pasal 44 UUDS 1950 yang menyebut alat-alat perlengkapan negara terdiri atas Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menyebut istilah “lembaga negara”, sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memaknai istilah “lembaga negara”. Istilah yang muncul adalah “badan”, misal dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, “badan” dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian halnya dalam Pasal 24 UUD 1945 menyebut “badan” untuk “badan kehakiman”.

Istilah lembaga negara justru muncul dan banyak dijumpai dalam berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No.

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm 271.

XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Istilah lembaga negara juga dijumpai dalam Ketetapan MPRS No. XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia *Ad Hoc* MPRS yang bertugas meneliti lembaga-lembaga negara, penyusunan bagan pembagian kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara menurut sistem UUD 1945, penyusunan rencana penjelasan pelengkap UUD 1945, dan penyusunan rincian hak hak asasi manusia.

Lembaga negara dijumpai kembali dalam Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.

Melalui ketetapan tersebut, ditemui dua kata yang menunjuk organ-organ penyelenggara negara, yaitu “badan” dan “lembaga-lembaga negara”. Dalam menimbang poin (a) menyatakan MPRS sebagai badan yang tertinggi dalam negara RI. Adapun Pasal 2 menyatakan semua

lembaga negara tingkat pusat dan daerah didudukan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945. Melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya, karena ketetapan tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Mahkamah Agung.

Ketentuan UUD 1945 hasil perubahan pun tidak mencantumkan ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara”, sehingga banyak ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya “petunjuk” yang diberikan UUD 1945 hasil perubahan adalah Pasal 24C ayat (1) yang menyebut salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Hal ini sesuai dengan pendapat Natabaya<sup>30</sup> yang menyatakan bahwa:

penyusun UUD 1945 cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara.

---

<sup>30</sup> Op.cit. Hlm 32

Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).<sup>31</sup>

Perkembangan tentang definisi lembaga negara terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang diucapkan pada tanggal 28 Juli 2004, yang menyatakan bahwa:

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang dimaksudkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah undang-undang dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden.

---

<sup>31</sup> Arifin Firmansyah, et. al., , sebagaimana dikutip oleh Rizky Argama, 2007, *Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia: Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara Bantu* , Skripsi. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 17.

Pertimbangan tersebut dikutip kembali pada Putusan Nomor 031/PUU-IV/2006 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang diucapkan pada tanggal 17 April 2007.

Sebenarnya, secara sederhana istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non Government Organization* atau *Non Governmental Organizations (NGOs)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara.<sup>32</sup>

Ketentuan UUD 1945 menyebut secara langsung maupun tidak langsung terdapat tiga puluh buah lembaga negara. Menurut Jimly Asshidiqie, ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu:

**a. Perbedaan Lembaga Negara dari Segi Hirarki**

Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.* hlm 31



Dari segi hirarki, ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga lapis. Organ lapis pertama biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara, organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, dan organ lapis ketiga adalah lembaga daerah. Adapun organ konstitusi pada lapis pertama adalah:

- a) Presiden dan Wakil Presiden;
- b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- e) Mahkamah Konstitusi (MK);
- f) Mahkamah Agung (MA); dan
- g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang. Lembaga yang mendapatkan kewenangan dari UUD misalnya Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara, sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya berasal dari undang-undang misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dibandingkan satu sama lain, hanya saja, lembaga negara yang kewenangannya berasal dari UUD lebih kuat dibandingkan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari undang-undang. Lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- a) Menteri Negara;
- b) Tentara Nasional Indonesia;
- c) Kepolisian Negara;
- d) Komisi Yudisial;

- e) Komisi pemilihan umum; dan
- f) Bank sentral.

Kategori ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, misalnya Komisi Hukum Nasional yang dibentuk berdasar Keputusan Presiden. Artinya, keberadaanya secara hukum hanya berdasar atas kebijakan Presiden belaka (*Presidential Policy*) atau *beleid* Presiden.

Selain itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab IV UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaga-lembaga daerah tersebut adalah:

- a) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- b) Gubernur;
- c) DPRD Provinsi;
- d) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- e) Bupati;
- f) DPRD Kabupaten;
- g) Pemerintahan Daerah Kota;
- h) Walikota; dan
- i) DPRD Kota.

#### **b. Perbedaan Lembaga Negara dari Segi Fungsi**

Diantara lembaga negara yang tersebut dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga ranah (*domain*), yaitu (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana

(*administratur, bestuuzorg*), (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, serta (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat, (ii) Dewan Perwakilan Daerah, (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam ranah legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah bersifat penunjang, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga perpanjangan fungsi (*extension*) parlemen, khususnya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian lowongan jabatan presiden atau wakil presiden. Namun demikian, meskipun dalam bidang legislasi kedudukan Dewan Perwakilan Daerah itu bersifat penunjang bagi peranan Dewan

Perwakilan Rakyat, tetapi dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, Dewan Perwakilan Daerah tetap mempunyai kedudukan yang sangat penting. Karena itu, Dewan Perwakilan Daerah tetap dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*).

Demikian pula dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga parlemen ketiga, meskipun tugas-tugas dan kepemimpinannya tidak bersifat rutin, Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap dapat disebut sebagai lembaga utama. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, serta memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden.

Begitu pula dengan Badan Pemeriksa Keuangan, dalam kaitannya dalam dengan bidang pengawasan terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, maka kedudukan dan peranan Badan Pemeriksa Keuangan sangat penting. Karena itu, dalam konteks tertentu Badan Pemeriksa Keuangan terkadang juga dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main state organ*).

Sementara itu, di cabang kekuasaan judicial, dikenal pula adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Diantara ketiga lembaga ini, hanya dua lembaga yang menjalankan fungsi kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah

Konstitusi, sedangkan Komisi Yudisial menjalankan peran sebagai lembaga pengawasan terhadap kinerja hakim dan pengusul pengangkatan hakim agung. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, oleh karena itu komisi ini juga tidak tunduk pada pengaruh keduanya. Komisi Yudisial juga berfungsi sebagai lembaga penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Meskipun kekuasaan Komisi Yudisial ditentukan dalam UUD 1945, bukan berarti lembaga ini mempunyai kedudukan yang sederajat dengan dengan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi.

## **2. Lembaga Negara Non Struktural**

Lembaga Negara Nonstruktural sebagai suatu Lembaga Lembaga khusus atau *special agencies* merupakan gejala yang dapat dikatakan baru dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara modern. Menurut doktrin Montesquieu yang sebenarnya tidak pernah diterapkan dalam praktik yang nyata, lembaga lembaga negara diidealkan hanya terdiri atas tiga lembaga utama penyelenggaraan kekuasaan negara, yaitu parlemen, pemerintah, dan pengadilan yang mencerminkan fungsi-fungsi *legislative*, *executive*, dan *judicial*. Namun, berbagai faktor perkembangan negara yang ekstrim pada saat menerapkan doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*) berkembang pula kesadaran baru untuk mengurangi peran negara melalui pelbagai kebijakan, sehingga menyebabkan terjadinya restrukturisasi bangunan organisasi negara dan pemerintahan secara besar-besaran.

Sebagian fungsi yang sebelumnya ditangani oleh negara diserahkan kepada masyarakat atau dunia usaha untuk mengelolanya. Fungsi-fungsi yang sebelumnya ditangani oleh pemerintahan pusat diserahkan pengelolaannya kepada pemerintahan daerah.<sup>33</sup>

Lebih lanjut, bentuk-bentuk organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan negara juga berubah pesat. Fungsi-fungsi yang sebelumnya bersifat eksklusif legislatif, eksekutif, atau yudikatif, mulai dirasakan tidak lagi mencukupi, sehingga doktrin pemisahan kekuasaan tidak lagi dianggap ideal. Yang dianggap lebih ideal justru adalah prinsip checks and balances atau prinsip pembagian kekuasaan atau *sharing of power*. Bahkan untuk kepentingan efisiensi, muncul kebutuhan untuk melembagakan kebutuhan untuk mengintegrasikan pelbagai fungsi menjadi satu kesatuan ke dalam fungsi yang bersifat campuran.<sup>34</sup>

Lembaga Nonstruktural adalah apa yang di dalam literatur dikenal sebagai lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*State Auxiliary State*). Lembaga Negara Non Struktural ada yang disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara. Ada pula yang bersifat *ad hoc* yang disebut dengan istilah satuan tugas atau komite. Di Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya UU tentang Kementerian Negara yang mengubah istilah

---

<sup>33</sup> Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Surakarta: Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, Hlm.210

<sup>34</sup> *Ibid*

departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan NonKementerian. Namun, atas inisiatif beberapa kementerian, ada pula istilah lain yang diperkenalkan, yaitu Lembaga Nonstruktural.

Dalam banyak literatur, ada juga yang menggunakan istilah *independent bodies*, *auxiliary agency*, *self regulatory bodies*, dan sebagainya. Semua istilah-istilah itu tidak dapat dipakai untuk pengertian yang bersifat umum sebab masing-masing lembaga dimaksud mempunyai ciri khasnya sendiri-sendiri. Ada bersifat independen, ada yang tidak, dan ada pula lembaga yang terkait langsung dengan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan ada pula yang bersifat campuran. Agar bersifat umum, semua lembaga-lembaga itu, karena sifatnya yang khusus di luar struktur kementerian yang lazim dapat saja kita sebut dengan istilah lembaga-lembaga khusus (*special agencies*).

Isharyanto<sup>35</sup> mengatakan bahwa gejala tumbuh kembangnya Lembaga Negara Nonstruktural ini merupakan gejala yang mendunia. Selain itu, lembaga-lembaga ini lahir karena kinerja lembaga utama belum bekerja secara efektif dan dilatarbelakangi oleh desakan publik dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Jimly Asshidiqie:<sup>36</sup>

Seperti dalam perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada

---

<sup>35</sup> Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Surakarta: Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, Hlm.206

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta:Penerbit Konstitusi Press, hlm 29

dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Terdapat beberapa istilah yang berkenaan dengan *state auxiliary organs*. Ada yang menyebutnya sebagai komisi negara, *state auxiliary agencies*, *state auxiliary bodies*, dan ada juga yang menyebut sebagai lembaga negara independen. Adapun pengertian mengenai *state auxiliary organs* dari beberapa pakar adalah sebagai berikut.

Asimow mengemukakan bahwa komisi negara adalah *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*<sup>37</sup> Lebih lanjut, dalam bahasa Funk dan Seamon, komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan *quasi legislative*, *executive power*, dan *quasi judicial*.<sup>38</sup>

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie bahwa komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur dari ketiganya.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Denny Indrayana dalam Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Surakarta: Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, Hlm.207

<sup>38</sup> *ibid*

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Surakarta: Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, Hlm.207



Dalam kesempatan lain, Jimly Asshidiqie menamakan *state auxiliary organs* sebagai *self regulatory agencies* atau *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.<sup>40</sup>

Merujuk pada pendapat Asimow, yang menyebut bahwa *state auxiliary organs* adalah *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent, state auxiliary organs.*

Di Amerika Serikat, di samping *The Executive Department* sebagai organ utama yang menjalankan kekuasaan pemerintahan federal, dikenal pula *agencies*, di luar ketiga cabang kekuasaan negara yang disebut *Quasi Official Agencies*, *Government Corporation*, dan *Independent Agencies*. Dimulai pada tahun 1887, Kongres menetapkan suatu undang-undang yang mengatur pendirian *The Interstate Commerce Commission*, yang merupakan *independent agency*, yang memiliki kekuasaan mengatur perdagangan antarnegara (*state*) seiring kemajuan lalu lintas kereta api di Amerika Serikat.

Sifat independensi *agency* disebabkan karena 5 hal sebagai berikut. Pertama, bukan merupakan bagian *executive departemen*, atau

---

<sup>40</sup> *Ibid*

kementerian, legislatif, maupun yudisial. Kedua, dinyatakan secara tegas dalam undang-undang yang membentuknya, bahwa pengawasan atas lembaga tersebut tidak melekat pada Presiden. Ketiga, kedudukan dan kewenangannya langsung bersumber kepada undang-undang. Keempat, kepemimpinan kolektif, kepemimpinan tidak dikuasai atau mayoritas dari partai tertentu dan masa jabatan para pimpinan komisi tidak habis secara bersamaan, akan tetapi secara bergantian (*staggered time*). Kelima, tidak terdapat bentuk pertanggung jawaban.<sup>41</sup>

## **B. Tinjauan umum Pemilihan Umum**

### **1. Pengertian Pemilu**

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi.<sup>42</sup> Demokrasi merupakan satu gagasan yang mengasumsikan bahwa kekuasaan adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Artinya, kekuasaan diakui berasal dari rakyat dan oleh karena itu semua kebijakan, peraturan, dan aktivitas Negara adalah manifestasi dari kehendak rakyat sebagai yang memiliki kekuasaan. Oleh karena itu penyelenggaraan Negara dalam sistem demokrasi memusatkan perhatiannya pada rakyat dengan cara memberikan ruang seluas-luasnya bagi partisipasi rakyat.

Pemahaman demokrasi yang seperti itu melahirkan konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UUD,

---

<sup>41</sup> Radian Salman dan M. Hadi Subhan dalam Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara*, Surakarta: Fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, Hlm.209

<sup>42</sup> Hasbi Umar, 2008, *Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD*, Jurnal Innovatio Vol. VII, No.14, hlm. 315.

yang kemudian menurut UUD kedaulatan itu dimanifestasikan ke dalam sebuah wadah yang diberi nomenklatur Pemilihan Umum. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih kekuasaan eksekutif yakni presiden dan wakil Presiden, kekuasaan legislatif yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang secara basis legitimasi yang sama.

Terdapat beberapa pandangan terkait Pemilu yang diuraikan oleh beberapa Ahli:

Didik Sukriono<sup>43</sup>, memberikan pandangannya bahwa Pemilu merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat.

Jimly Assididqie, memberikan pandangan bahwa Pemilu merupakan metode untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis. Dalam praktik, yang melaksanakan kedaulatan rakyat merupakan para wakil rakyat yang berada di lembaga perwakilan rakyat yang biasa disebut parlemen. Para wakil rakyat tersebut bertindak untuk dan atas nama rakyat di dalam menentukan corak serta bekerjanya proses pemerintahan. Serta pencapaian tujuan baik jangka panjang maupun jangka pendek. Agar para wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat maka para wakil rakyat tersebut dipilih secara langsung melalui proses Pemilihan Umum.

---

<sup>43</sup> Didik Sukriono, 2009, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 12

Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI 1945 didasarkan atas filosofi daulat rakyat yang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam konteks peralihan kekuasaan, frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai Pemilu. Sebab, Pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi.<sup>44</sup>

Pemilihan Umum atau Pemilu telah diatur dalam BAB VIIB UUD NRI 1945 Pasal 22E yang dinyatakan bahwa:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik,
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

---

<sup>44</sup> Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 66.

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur oleh undang-undang”, sehingga undang-undang Pemilu yang berlaku pada saat ini ialah UU No. 7 tahun 2017. Pemilu atau Pemilihan Umum diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.”

Secara prinsipil, undang-undang ini dibentuk dengan dasar untuk menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga undang-undang, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2002 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 64

Dalam undang-undang ini diatur juga mengenai kelembagaan yang melaksanakan pemilu, yang terdiri dari KPU, Bawaslu, serta DKPP. Di dalam Pemilu, lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum ialah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU. Adapun lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut BAWASLU, serta DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Kedudukan ketiga lembaga tersebut diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Penguatan kelembagaan dimaksudkan agar dapat menciptakan Penyelenggaraan pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Secara umum, undang-undang ini mengatur mengenai penyelenggara pemilu, pelaksana pemilu, pelanggaran pemilu, sengketa pemilu dan tindak pidana pemilu.<sup>46</sup>

Secara substansial, norma Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung tujuh asas pemilu, yaitu: Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Asas-asas tersebut dapat disebut sebagai prinsip Pemilu menurut UUD NRI 1945. Lebih jauh, maksud asas tersebut dibahas dan diulas dalam Undang-undang Pemilu, yang dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yaitu pada

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 65

bagian Penjelasan Umum. Masing-masing asas tersebut diberi pengertian sebagai berikut:

1. *Langsung*, rakyat sebagai pemilih yang mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dan tanpa intervensi dari pihak manapun.
2. *Umum*, pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, golongan, ras, agama jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. *Bebas*, artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa paksaan dan tekanan dari siapa pun atau golongan mana pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya dalam memberikan suara, sehingga dapat memilih setiap calon yang menduduki jabatan eksekutif atau legislatif sesuai dengan kehendak hati nurani, keinginan maupun kepentingannya.
4. *Rahasia*, bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara

dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan, semaksimal mungkin hal tersebut dijaga untuk melindungi si pemilih.

5. *Jujur*, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga integritas penyelenggara pemilu menjadi sangat penting untuk mengawal suara rakyat.
6. *Adil*, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, dipandang sama tanpa ada perbedaan, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Prinsip-prinsip tersebut tidak hanya mengikat para peserta pemilu dan pemilih melainkan juga mengikat terhadap seluruh penyelenggara pemilu.

## **2. Fungsi Pemilu**

Beberapa fungsi pemilu yaitu sebagai sarana memilih pejabat publik, sarana pertanggungjawaban pejabat publik, sarana pendidikan politik rakyat, untuk mengubah kebijakan, untuk mengganti pemerintahan daerah, dan untuk menyalurkan aspirasi daerah. Salah satu fungsi Pemilu yang sangat penting ialah untuk memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan strategis di lembaga negara. Pemilihan pejabat publik ini khususnya



adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk mengganti posisi pejabat publik secara berkala, yakni 5 (lima) tahun sekali.<sup>47</sup>

Oleh karena kekuasaan yang dibatasi, sehingga mengakibatkan timbulnya pertanggungjawaban terhadap publik. Bagi pejabat publik yang dipilih secara langsung namun tidak mampu bekerja memenuhi harapan masyarakat, tidak bisa mengejawantahkan atau melaksanakan janji-janjinya, maka pasti yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawaban oleh publik. Hal ini terkait dengan tiga hal; pertama, mekanisme memperoleh jabatan yang dilakukan dengan pemilihan memungkinkan publik untuk secara langsung meminta pertanggungjawaban kepada yang bersangkutan; kedua, keuangan untuk menjalankan jabatan adalah bersumber dari publik atau uang rakyat, contohnya pemungutan pajak dan sebagainya, sehingga publik dapat meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatannya, terutama terkait dengan belanja publik; ketiga, mekanisme kontrol pelaksanaan jabatan biasanya dapat dilakukan secara direct (langsung) oleh publik.<sup>48</sup>

Karena pelaksanaan Pemilu menggunakan uang rakyat yang dalam hal ini merupakan keuangan negara, maka pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi:<sup>49</sup>

1. Perencanaan keuangan negara;

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 78

<sup>49</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2018, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 17.

2. Pelaksanaan keuangan negara;
3. Pengawasan keuangan negara;
4. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Tingkat pendidikan politik rakyat akan terkait dengan pengetahuan politik mereka terhadap partai yang akan dipilih, calon pemimpin atau pejabat yang akan diberikan mandat kekuasaan. Pengetahuan politik ini harus disertai dengan kemampuan memberikan pilihan yang tepat terhadap siapa yang akan mewakili mereka dalam pengambilan keputusan politik. Rakyat harus cerdas melihat dinamika politik, memiliki pemahaman yang baik akan program dan visi-misi politik calon pemimpin atau pejabat, sehingga dengan demikian, rakyat harus mempelajari politik sebagai pilar penting dalam Pemilu.

Melalui mekanisme Pemilu, orang-orang lama yang bekerja dengan baik akan dipertahankan dan rakyat akan memberi penilaian terhadap orang-orang tersebut secara langsung. Tetapi orang-orang yang dianggap oleh rakyat tidak mampu bekerja dan memenuhi kebutuhan rakyat akan diganti. Mekanisme penggantian ini dilakukan secara alami dan normal, karena Pemilu tidak serta-merta dilaksanakan. Pemilu dilaksanakan melalui serangkaian proses dan memiliki jadwal rutin. Penjadwalan ini dilakukan agar orang-orang yang memerintah melalui Pemilu terdahulu dapat bekerja secara nyaman dan bisa berkonsentrasi menyelesaikan tugas dan kewajibannya hingga waktu datangnya Pemilu lagi. Artinya, mereka tidak diganti tanpa kepastian, kecuali ada hal-hal tertentu yang secara khusus

menimpa individu bersangkutan sehingga dianggap oleh hukum tidak cakap lagi menjalankan kewajibannya sebagai pemimpin atau pejabat pemerintah.

Pergantian pemerintahan yang dimaksud di sini juga bukan mengganti sistem pemerintahan, tetapi mengganti orang-orang yang duduk dalam pemerintahan, terutama anggota parlemen, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mereka yang memangku jabatan tersebut adalah pucuk pimpinan di setiap level yang diberi mandat oleh rakyat. Melalui mereka penggantian orang-orang yang duduk di berbagai level lembaga negara dan lembaga pemerintah juga dilakukan. Apabila Presiden diganti dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka dapat dipastikan menteri-menteri negara akan diganti. Pengangkatan menteri negara merupakan hak hukum Presiden yang diberikan secara prerogative melalui undang-undang. Sehingga keberadaan menteri negara adalah sebagai pembantu Presiden dalam sistem presidensial.

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan Presiden yang dibantu oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu.<sup>50</sup>

### **3. Tujuan Pemilu**

Penyelenggaraan Pemilihan Umum memiliki 4 (empat) tujuan, yaitu<sup>51</sup>:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dalam Pemilu, yang dipilih bukan hanya wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau legislatif, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan juga di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat kabupaten maupun tingkat kota. Sementara itu, di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat ialah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan dilakukan secara berkala, maka

---

<sup>50</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 32.

<sup>51</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit*, hlm. 97

pergantian para pejabat yang dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.<sup>52</sup>

Pemilihan Umum (*general election*) biasa disebut bertujuan untuk memungkinkan adanya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini bukan berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Bisa saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih dalam dua kali masa jabatan. Yang dimaksud dengan “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan yang sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum tersebut. Pemilihan Umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dapat dilaksanakan dengan jujur dan adil (*jurdil*).<sup>53</sup>

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Dalam rangka menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan para wakil-wakilnya yang akan menduduki jabatan di lembaga legislatif, hak-hak politik rakyat untuk

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 419.

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 420

menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD merupakan hak rakyat yang fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, disamping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga sebagai sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itu diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian juga di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota.<sup>54</sup>

Sehingga, pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala, dikarenakan oleh beberapa sebab. Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat juga berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penambahan jumlah penduduk

---

<sup>54</sup> Lihat Ketentuan-ketentuan pada “bagian Kedelapan: Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama pemilih baru (new voters) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun cabang kekuasaan legislatif.<sup>55</sup>

### **C. Tinjauan umum Sistem peradilan**

#### **1. Peradilan di Indonesia**

Menurut Bagir Manan<sup>56</sup>, sistem peradilan dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu:

*Pertama*, sistem peradilan diartikan sebagai segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan peradilan. Disini, sistem peradilan akan mencakup kelembagaan, sumber daya, tata cara, prasarana dan sarana, dan lain-lain; *Kedua*, sistem peradilan diartikan sebagai proses mengadili (memeriksa dan memutus perkara).

Sistem peradilan suatu negara tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum yang berlaku di negara tersebut. Dengan kata lain, sistem peradilan suatu negara merupakan sub sistem dari sistem hukum negara tersebut. Oleh karena sistem hukum yang berlaku di Indonesia adalah sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, maka sistem peradilan di Indonesia juga harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan pasal-pasal yang ada dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm 421

<sup>56</sup> Bagir Manan, 2007, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, hlm. 17

Sebagai negara hukum, Indonesia menjamin warga negaranya untuk mendapatkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku melalui kekuasaan kehakiman dengan perantara peradilan. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>57</sup> Semangat Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini kemudian diturunkan ke dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan badan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya bebas dari intervensi sesuai yang diamanatkan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>58</sup> Kemudian Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil Amandemen Ketiga Tahun 2001) ditentukan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara; dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi” lingkungan peradilan, serta pengadilan tingkat kasasi yang ada

---

<sup>57</sup> Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

<sup>58</sup> Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945



pada Mahkamah Agung sebagai muara dari keempat lingkungan peradilan di bawahnya.

Keempat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, yaitu: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara, masing-masing mempunyai kekhususan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang peradilan, sehingga oleh karenanya masing-masing lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung diatur dengan undang-undang tersendiri, yang tentunya harus mengacu pada UU Nomor 48 Tahun 2009 sebagai undang-undang induk yang mengatur tentang sistem peradilan di Indonesia yang telah disesuaikan dengan UUD Negara RI Tahun 1945.

Peradilan umum diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum jo. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pengadilan adalah pengadilan negeri dan pengadilan tinggi di lingkungan peradilan umum.<sup>59</sup> Kemudian di dalam Pasal 8 menyebutkan bahwa di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.<sup>60</sup>

Peradilan agama diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-Undang Negara Republik

---

<sup>59</sup> Pasal 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum

<sup>60</sup> Pasal 8 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum.

Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 jo. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pengadilan adalah pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama di lingkungan peradilan agama.<sup>61</sup> Peradilan agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam.<sup>62</sup> Kemudian di Pasal 3A menyatakan bahwa di lingkungan peradilan agama dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.<sup>63</sup>

Peradilan militer diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pengadilan adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan militer yang meliputi Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Militer Utama, dan Pengadilan Militer Pertempuran.<sup>64</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pengadilan adalah pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha

---

<sup>61</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama

<sup>62</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama.

<sup>63</sup> Pasal 3A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama.

<sup>64</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

negara di lingkungan peradilan tata usaha negara.<sup>65</sup> Kemudian di dalam Pasal 9A menyebutkan bahwa di lingkungan peradilan tata usaha negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang.<sup>66</sup>

Mengenai kewenangan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung RI, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 25 UU Nomor 48 Tahun 2009 adalah sebagai berikut :

- a. Peradilan umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Peradilan agama berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Peradilan militer berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Peradilan tata usaha negara berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>65</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>66</sup> Pasal 9A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## **2. Prinsip Prinsip Peradilan**

Untuk dapat disebut sebagai badan peradilan haruslah memenuhi persyaratan tertentu, yaitu<sup>67</sup>:

- a. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
- c. Ada sekurang-kurangnya dua pihak;
- d. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

### **D. Tinjauan umum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu**

#### **1. Pengertian Kode Etik**

Kode etik terdiri atas dua kata, yaitu "kode" (*code*) yang dahulu berarti tanda, berikut kode didefinisikan sebagai kumpulan suatu peraturan yang bersistem, dan kumpulan suatu prinsip yang bersistem. Sedangkan, etika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, "*ethos*" yang mengandung dua makna, sebagai berikut: (1) prinsip-prinsip benar dan salah yang diterima oleh individu/kelompok sosial, (2) sistem prinsip yang mengatur perilaku dan moralitas yang bisa diterima.<sup>68</sup>

Dalam istilah lain, etika sama halnya juga dengan moral, yang berasal dari bahasa Latin yakni "*mos*" yang artinya kebiasaan atau cara hidup.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi Negara*, Yogyakarta:Liberty, hlm. 9

<sup>68</sup> Mujar Ibnu Syarif, 2014, *Contemporary Islamic Political Discourse On The Political Ethics Of State Officials*, Shariah Journal, Vol. 22, No. 2, hlm. 163

<sup>69</sup> Wahyudi Kumorotomo, 2008, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 6

Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, dan aturan hidup (*sila*) yang lebih baik. Etika bersifat umum yang merupakan kata benda abstrak. Etika ialah cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia yang berkaitan dengan tujuan utama hidupnya. Etika membahas benar tidaknya atau baik buruk tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus mengamati kewajiban- kewajiban manusia, etika mempersoalkan bagaimana seharusnya manusia bertindak atau berbuat.<sup>70</sup>

Etika atau *ethics* merupakan satu cabang dalam filsafat yang membahas tentang perilaku atau tindakan manusia mengenai benar-salah serta baik dan buruk. Nilai-nilai etika dihasilkan atas dasar kodrat manusia yang mengacu pada hubungan antara sesama manusia dalam menjalin kehidupan bersama. manusia memiliki akal budi dan dengannya manusia mencoba menyelami dan memahami hakikat nilai-nilai dari tindakan manusia. Dari tindakannya itu manusia dinilai baik atau tidak oleh manusia lain. Tolak ukur penilaian baik tidaknya perilaku manusia itu ialah etika. Jadi etika berbicara tentang perbuatan manusia yang baik.<sup>71</sup>

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethos*, dan *ethikos*. Pengertian etika secara etimologis dari kata *ethos* memiliki makna sifat, watak, adat, kebiasaan, dan tempat yang baik. Merujuk serapan bahasa Yunani tersebut, pengertian etika secara etimologis adalah timbul dari kebiasaan, yakni suatu kegiatan yang selalu dikerjakan secara berulang ulang,

---

<sup>70</sup> Muhamad Mufid, 2009, *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 174

<sup>71</sup> Warsito Djoko S, 2018, *Etika Moral Berjalan, Hukum Jadi Sehat*, Jurnal Binamula Hukum Vol 7 No 1, Hlm 29

sehingga mudah dilakukan. Sedangkan pengertian etika secara etimologis dari kata *ethos* memiliki arti susila, keadaban, atau kelakuan dan perbuatan yang baik.<sup>72</sup> Adapun menurut Burhanuddin Salam, istilah etika berasal dari kata latin, yakni “*ethic*” dalam bahasa Greek, *ethikos* yaitu *a body of moral principle or value Ethic*, arti sebenarnya ialah kebiasaan (*habit*).<sup>73</sup>

Etika adalah refleksi dari “*self control*”, karena segala sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok sosial (profesi) itu sendiri. Etika dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara logika-rasional umum (*common sense*) dinilai menyimpang dari kode etik.<sup>74</sup>

Etika adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak mengenai benar dan salah yang dianut satu golongan atau masyarakat. Perilaku dapat diartikan sebagai tanggapan atas reaksi individu yang terwujud dalam gerakan (sikap) dan ucapan yang sesuai dengan apa yang dianggap pantas oleh kaidah-kaidah hukum yang berlaku.<sup>75</sup> Etika berperilaku adalah sikap dan perilaku yang didasarkan kepada kematangan jiwa yang diselaraskan dengan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat.

---

<sup>72</sup> Weny, 2021, *Pembelajaran Etika dan Penampilan Bagi Millenial Abad 21*, Guepedia, hlm. 11-12

<sup>73</sup> Muhammad Alfian, 2011, *Filsafat Etika Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, hlm. 17

<sup>74</sup> Suparman Marzuki, 2015, *Menggagas Peradilan Etika Di Indonesia*, Komisi Yudisial, hlm. 90

<sup>75</sup> Pembukaan KEPPH alinea 5

Jadi, dalam pengertian aslinya, apa yang disebutkan baik itu adalah yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat (pada saat itu). Seiring bergantinya waktu pengertian etika itu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan manusia. Perkembangan pengertian etika tidak lepas dari substansinya bahwa etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dinilai baik dan mana yang jahat.

Kode etik merupakan himpunan norma yang disepakati dan ditetapkan oleh dan untuk pengemban profesi. Kode etik adalah kumpulan asas dan nilai yang berkenaan dengan moral, sehingga ia bersifat normatif. Tidak empiris seperti halnya pada "*behavioral science*".<sup>76</sup> Kode etik pada umumnya berbentuk tertulis yang ditetapkan secara formal oleh organisasi, dan/atau lembaga (pemerintahan maupun non-pemerintahan).

## **2. Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

Kode etik adalah aturan-aturan atau norma-norma yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak layak dilakukan oleh anggota suatu lembaga atau orang yang berprofesi tertentu. Kode etik hendak menjaga kehormatan dan nama baik suatu lembaga atau organisasi, meningkatkan kredibilitas serta menjadi pengarah profesi.

---

<sup>76</sup> Indar, 2018, *Konsep dan Perspektif Etika dan Hukum Kesehatan Masyarakat*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, hlm. 46

Semakin tinggi pelaksanaan kode etik, semakin beradab suatu masyarakat, maka semakin maju negara tersebut.

Pada dasarnya, pembentukan kode etik memiliki tujuan untuk menjaga martabat profesi. Selain itu, dengan mengikuti panduan yang ada dalam kode etik juga bertujuan untuk meminimalisir terjadinya penyelewengan atau penyimpangan yang dapat mengakibatkan tercederainya proses kenegaraan, misal pelaksanaan pemilu.

Pengembangan kode etik mengandung 3 nilai, yaitu:<sup>77</sup>

1. Suatu kode etik memudahkan dalam pengambilan keputusan secara efisien. Dalam hal ini, kode etik berfungsi sebagai arahan (*guidelines*) khususnya dalam menyelesaikan masalah.
2. Secara individual para pengemban profesi seringkali membutuhkan arahan dalam menjalankan tugas profesionalnya.
3. Kode etik profesi menciptakan suatu pola perilaku yang diharapkan oleh masyarakat secara profesional.

Secara kelembagaan, kode etik akan menjadi petunjuk bagi para pengemban profesi agar tidak menyimpang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya serta tidak mencederai proses dan/atau alur.

Organisasi internasional IDEA, mengeluarkan standar-standar internasional untuk Pemilihan Umum, khususnya yang berkaitan dengan kode etik. IDEA menyatakan selain undang-undang formal, perintah mengenai pemilu yang lainnya juga dapat termuat dalam kode etik informal yang disetujui diantara berbagai partai politik dan umumnya diawasi oleh badan pelaksana pemilu. Di beberapa Negara kode etik memainkan peranan yang lebih penting. Kode etik itu dapat berkaitan dengan aspek

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 47



pemilu, seperti aturan perilaku bagi partai politik dan calon-calon selama kampanye, aturan perilaku bagi partai pemerintah untuk mencegahnya mendapatkan keuntungan yang tidak wajar dari partai-partai lainnya, atau pengaturan media massa. Terkadang suatu kode etik memiliki serangkaian prinsip normatif untuk penerapan praktis di lapangan, seperti kode etik untuk pemantau pemilu atau untuk staf badan pelaksana pemilu yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu. Status hukum dari kode-kode seperti itu berbeda-beda antar wilayah hukum (yurisdiksi), seperti halnya akibat pelanggarannya.<sup>78</sup>

Kode-kode etik informal juga harus ditinjau kembali dengan maksud untuk memeriksa kesesuaiannya dengan standar-standar yang diakui secara internasional. Kerangka hukum ini terkadang dapat menerapkan prosedur dan mekanisme untuk menangani pengaduan dan perselisihan yang timbul dari pelanggaran kode etik. Ketentuan seperti itu jelas akan berbeda antara satu Negara dan Negara lain, baik dalam perinciannya dan isinya dan dapat dipengaruhi bagaimana kode etik ditegakkan. Sebagai contoh, kerangka hukum suatu Negara dapat memberikan putusan atau mediasi untuk menangani pelanggaran kode etik atau perselisihan yang timbul dari suatu pelanggaran.<sup>79</sup>

Prinsip panduan umum yang harus ditaati kode etik untuk administrator pemilu adalah:<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> International IDEA, 2002, *Seri Buku Panduan, Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, hlm. 20

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 20

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 21

- 1) Penyelenggaraan pemilu harus membuktikan rasa hormatnya pada hukum;
- 2) Penyelenggaraan pemilu harus non partisan;
- 3) Penyelenggaraan pemilu harus terbuka;
- 4) Penyelenggaraan pemilu harus akurat, profesional dan kompeten;
- 5) Penyelenggaraan pemilu harus dirancang untuk melayani para pemilih.

Pengaturan kode etik penyelenggara pemilu telah diatur melalui Peraturan DKPP no 2 tahun 2017 tentang kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu, diantaranya sebagai berikut:

Pasal 8 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan prinsip mandiri, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. netral atau tidak memihak terhadap partai politik, calon, pasangan calon, dan/atau peserta Pemilu;
- b. menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari intervensi pihak lain;
- c. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- d. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan peserta Pemilu, tim kampanye dan pemilih;
- e. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- f. tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- g. tidak menerima pemberian dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- h. menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa, janji atau pemberian lainnya dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari peserta Pemilu, calon anggota DPR, DPD, DPRD, dan tim kampanye kecuali dari sumber APBN/APBD sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan;
- i. menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya secara langsung maupun tidak langsung dari perseorangan atau lembaga yang bukan peserta Pemilu dan tim kampanye yang bertentangan dengan asas kepatutan dan melebihi batas maksimum yang diperbolehkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. tidak akan menggunakan pengaruh atau kewenangan bersangkutan untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian,

- penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- k. menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, dan tim kampanye;
  - l. menghindari pertemuan yang dapat menimbulkan kesan publik adanya pemihakan dengan peserta Pemilu tertentu.

Selanjutnya Pasal 9 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan prinsip jujur, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menyampaikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik dengan benar berdasarkan data dan/atau fakta; dan
- b. memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.

Pasal 10 Dalam melaksanakan prinsip adil, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- b. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
- c. menjamin kesempatan yang sama bagi pelapor atau terlapor dalam rangka penyelesaian pelanggaran atau sengketa yang dihadapinya sebelum diterbitkan putusan atau keputusan; dan
- d. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil.

Pasal 11. Dalam melaksanakan prinsip berkepastian hukum, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;
- c. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara adil dan tidak berpihak.

Pasal 12. Dalam melaksanakan prinsip tertib, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
- b. mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
- c. menghormati kebhinekaan masyarakat Indonesia;
- d. memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat; dan
- e. memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dipertanggungjawabkan.

Pasal 13 bahwa dalam melaksanakan prinsip terbuka, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memberikan akses dan pelayanan yang mudah kepada publik untuk mendapatkan informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. menata data dan dokumen untuk memberi pelayanan informasi publik secara efektif;
- c. memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.

Pasal 14 Dalam melaksanakan prinsip proporsional, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas Penyelenggara Pemilu;
- b. menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung;
- c. tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan; dan
- e. menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15 Dalam melaksanakan prinsip profesional, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- b. menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
- c. melaksanakan tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;

- d. mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
- e. menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;
- f. bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
- g. melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi; dan
- h. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi Penyelenggara Pemilu.

Pasal 16 Dalam melaksanakan prinsip akuntabel, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
- b. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga Penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- c. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
- d. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu;
- e. bekerja dengan tanggung jawab dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 17 Dalam melaksanakan prinsip efektif, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menggunakan waktu secara efektif sesuai dengan tahapan dan jadwal penyelenggaraan Pemilu yang telah ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- b. melakukan segala upaya yang dibenarkan menurut etika dan peraturan perundang-undangan untuk menjamin pelaksanaan hak konstitusional setiap penduduk untuk memilih dan/atau dipilih.

Pasal 18 Dalam melaksanakan prinsip efisien, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. kehati-hatian dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan; dan
- b. menggunakan keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang diselenggarakan atas tanggung jawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan prosedur dan tepat sasaran.

Pasal 19 Dalam melaksanakan prinsip kepentingan umum, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- c. menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- d. menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- g. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
- h. tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
- i. memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
- j. memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- k. membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
- l. menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan
- m. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

Pasal 20 Dalam melaksanakan prinsip aksesibilitas, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menyampaikan informasi Pemilu kepada penyandang disabilitas sesuai kebutuhan;
- b. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak pilihnya;
- c. memastikan penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai Pemilih, sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai Penyelenggara Pemilu.

### **3. Perkembangan dan penegakkan kode etik**

Jimly Asshiddiqie, menerangkan tahap perkembangan sistem etika sebagai berikut:

### 1. Etika teologis

Dalam tahap perkembangan pertama, etika teologis dipahami sebagai etika yang berkaitan dengan agama dan berada dalam konteks ajaran agama. Dalam ajaran agama dapat dikatakan bahwa tidak semua agama mengajarkan sistem norma hukum. Namun, dalam urusan sistem etika semua agama mengajarkan tentang nilai-nilai baik buruk, benar-salah, dan nilai-nilai etika kehidupan lainnya dalam rangka menuntun para penganutnya untuk senantiasa berperilaku terpuji.

### 2. Etika ontologis

Pada tahap perkembangan kedua, etika tumbuh dan berkembang dalam ilmu pengetahuan menjadi bagian dari filsafat. Etika ontologis yang menjadi objek kajian ilmu pengetahuan yang membahas hakikat tentang perilaku manusia.

### 3. Etika positivis

Pada tahap perkembangan etika yang ketiga, menerangkan bahwa setelah mengetahui hakikat perilaku manusia selanjutnya adalah menuliskan etika tersebut dalam bentuk kode etik dan kode perilaku. Sehingga awal abad ke-20 muncul kebiasaan menyusun kode etik dan kode perilaku yang terus berkembang pesat dalam hampir semua organisasi profesi, kemasyarakatan, dan dunia usaha. Berkembangnya ide penelitian standar perilaku profesional, diawali berdasarkan gagasan al-Ruhawi tentang etika kedokteran dalam bukunya, "*The Conduct of a Physician*" (Adab al-Tabib) pada abad ke

9 H atau awal abad ke 13 M.<sup>81</sup> Etika yang semula tidak tertulis berkembang menjadi suatu sistem aturan yang resmi seperti halnya hukum positif. Karena itu, sistem etik mengambil bentuk sebagai etika positif yang sepadan dengan pengertian hukum positif. Namun positivisasi terhadap etika tidak segera diikuti oleh efektivitas penegakannya secara konkret dalam praktik.

#### 4. Etika fungsional tertutup

Pada tahap keempat, menuntut agar kode etik dan kode perilaku yang telah di positivisasi sungguh-sungguh ditegakkan dalam praktik. Akhir abad ke 20, muncul kesadaran mengenai pentingnya pelembagaan institusi penegak kode etik untuk menjamin berfungsinya sistem infrastruktur etik dengan efektif. Sistem norma etika tidak cukup hanya di positivisasi kan dalam bentuk pemberlakuan kode etik dan kode perilaku. Sistem kode etik dan kode perilaku haruslah benar-benar ditegakkan secara fungsional dengan dukungan kelembagaan yang efektif.

Lembaga-lembaga penegak kode etik yang dibentuk dimaksudkan agar sistem kode etik dan kode perilaku yang disusun dan diberlakukan sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dengan sistem sanksi yang efektif bagi para pelanggarnya. Perkembangan pada tahap ini, menerangkan bahwa mekanisme penegakan kode etik dilakukan secara tertutup. Karena pertimbangan

---

<sup>81</sup> Bashir Ahmed Zikria dalam Jimly Asshiddiqie,



yang logis bahwa sistem etika pada dasarnya menyangkut hubungan hubungan yang bersifat pribadi atau privat. Karena itu, proses pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik biasanya dilakukan secara tertutup.

#### 5. Etika fungsional terbuka

Pada tahap perkembangan sistem etika kelima, mengedepankan proses penegakan kode etik yang dapat dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik. Hal tersebut demi mempertahankan dan menjaga nama baik lembaga-lembaga kenegaraan, instansi pemerintahan dan atau organisasi kemasyarakatan kepada masyarakat. Sistem penegakan yang menuntut keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas publik dibutuhkan demi terwujudnya prinsip 'good governance' demi menjaga institusi/lembaga publik. Tanpa transparansi dan akuntabilitas publik, jaminan kendali mutu terhadap proses penegakan etika yang bersifat independen, jujur, dan adil tidak mungkin terpenuhi. Jika proses pemeriksaan dan peradilan dilakukan secara tertutup, derajat objektivitas, integritas, dan independensinya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Saat ini muncul kecenderungan untuk mempositiviskan etika dalam bentuk kode etik sehingga istilah yang berkembang saat ini ialah sistem norma etika yaitu kumpulan nilai-nilai moral yang menjadi pedoman

manusia dalam kehidupan bersama. sehingga norma etika memiliki fungsi memandu, mengarahkan atau membimbing (*guiding*) perilaku manusia.<sup>82</sup>

Dalam norma etik juga berisi sanksi yang lebih bersifat pencegahan, di samping pula penindakan. Sanksinya biasa ditentukan berupa teguran atau peringatan yang bertingkat-tingkat. Pengaturan dan penentuan mengenai mekanisme penjatuhan sanksi itu ditetapkan dalam suatu pedoman penegakkan kode etik. Etika yang dituliskan (positivisasi etika) dalam bentuk pedoman kode etik dimuat berdasarkan sifat pekerjaan yang perilaku aparatnya atau pejabatnya hendak dikendalikan melalui sistem peradilan yang terlembaga.<sup>83</sup>

Pada tahap perkembangan sistem penegakan kode etik dan kode perilaku mulai dikaitkan dengan pengertian peradilan. Penegakan kode etik di era saat ini mulai direkonstruksi sebagai proses peradilan, seperti yang dikenal di dunia peradilan modern yang harus bersifat transparan dan terbuka.

#### **4. Pelanggaran Kode Etik**

Pelanggaran kode etik merupakan hal yang amat penting bagi masyarakat sebagai tolak ukur dalam menilai integritas seseorang dalam menjalankan jabatan publiknya. Dalam proses penyusunan kode etik, hal yang perlu diperhatikan adalah pelanggaran etik biasanya berhubungan langsung dengan nilai atau moralitas yang tertanam dalam masyarakat

---

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, 2017, *Peradilan etik dan Etika Konstitusi Perspektif baru tentang rule of law dan rule of ethic & constitutional law and constitutional ethics*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, hlm 58.

<sup>83</sup> *Ibid* hlm 58

setempat.<sup>84</sup> Dalam kaitannya dengan badan peradilan etik penyelenggara pemilu. Maka sepantasnya memaksimalkan untuk menggali nilai-nilai norma yang tertanam masyarakat.

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (kemudian disingkat Peraturan DKPP) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu menjadi petunjuk dalam memberikan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu (KPU-Bawaslu). Pasal 21 Peraturan DKPP tersebut menyebutkan bahwa DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. selanjutnya, Pasal 22 menyebutkan bahwa sanksi yang dimaksud berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Lebih lanjut ketentuan mengenai teguran tertulis dibagi atas peringatan dan peringatan keras. Sedangkan pemberhentian tetap dibagi berupa pemberhentian tetap dari jabatan ketua dan pemberhentian tetap sebagai anggota.

Penerapan sanksi terhadap suatu pelanggaran merupakan bagian penutup yang sangat penting dalam penegakkan hukum pemerintahan. Adanya penjatuhan sanksi atas pelanggaran norma – norma pemerintahan pasti dapat menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa penerapan sanksi hukum kepada masyarakat yang telah melakukan suatu perbuatan yang melanggar norma

---

<sup>84</sup> Aswanto, 2012, *Hukum Dan Kekuasaan: Relasi Hukum, Politik, dan Pemilu*, Yogyakarta: Republik Institut, hlm. 61

pemerintahan, contohnya tidak ditaatinya izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah atau tidak sesuai dari peruntukan dari izin tersebut sehingga menciptakan kerugian bagi pemerintah. Sehingga langka yang diterapkan oleh pemerintah yakni melakukan suatu tindakan berupa penerapan sanksi baik yang terkait dengan pengenaan denda administrasi, *bestuursdwang*, (paksaan pemerintah), pengenaan uang paksa (*dwangsom*), maupun pencabutan kembali atas izin yang telah dikeluarkan.<sup>85</sup>

## 5. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Institusi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) yang cikal bakalnya berasal dari Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) di tahun 2008 merupakan institusi *ethic* dalam hukum yang difungsikan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sejak semula, keberadaan DKPP adalah untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu. DKPP menjadi instrumen untuk memastikan bahwa Pemilu yang berdasarkan asas demokrasi adalah Pemilu yang bermartabat, karena tidak hanya berbasiskan *the rule of law*, namun lebih juga berdasarkan *the rule of ethic*.

Pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum (disingkat KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (disingkat Bawaslu) dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperlihatkan

---

<sup>85</sup> Aminuddin Ilmar, 2018, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana 2018, Hlm 229.

bahwa terdapat dua lembaga yang menjadi penyelenggara pemilu, yakni bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu dan yang mengawasi Pemilu. Namun di samping kedua lembaga tersebut, UU ini juga mengatur mengenai lembaga yang kemudian disebut Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu selanjutnya disingkat DKPP. DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012 dengan komposisi keanggotaan yang terdiri atas tujuh orang (tiga orang dari unsur DPR dan dua orang unsur pemerintah serta masing-masing satu orang dari unsur KPU dan Bawaslu).

Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa

“Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.”

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara. Sehingga hal inilah kemudian yang membeda lembaga DKPP dengan KPU dan Bawaslu. Pembentukan lembaga ini secara umum adalah untuk memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang diduga dilakukan oleh anggota KPU tingkat pusat hingga KPU Kabupaten/Kota beserta lembaga *ad hoc* (anggota PPK, anggota PPS, anggota KPPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu tingkat pusat hingga anggota Bawaslu tingkat Kabupaten/Kota beserta lembaga di bawahnya yang bersifat hierarkis dan bersifat *ad hoc*

(anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri).

Dalam rangka penegakkan kode etik, DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas KPU dan Bawaslu beserta lembaga *ad hoc*. Dimana kode etik yang disusun bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh penyelenggara pemilu. Sehingga DKPP diberi tugas oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang meliputi:

- a) menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu,
- b) melakukan penyelidikan dan memverifikasi, serta melakukan pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan atas dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu,
- c) menetapkan putusan,
- d) melakukan penyampaian putusan kepada para pihak untuk ditindaklanjuti.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu khusus pada Buku Kedua, Bab III Pasal 159, tugas DKPP berubah menjadi:

- (a) menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu;
- (b) melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Sehingga atas dasar tersebut, sebagaimana Pasal 159 ayat (2) DKPP dalam menjalankan tugasnya diberi kewenangan oleh undang-undang yang meliputi:

- (a) memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- (b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk kemudian dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- (c) memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- (d) memutus pelanggaran kode etik.

Selain itu, Pasal 159 ayat (3) pun juga memberikan kewajiban terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang meliputi:

- a) menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparisialitas, dan transparansi;
- b) menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;
- c) bersikap netral, pasif dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d) menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan – ketentuan tersebut merupakan hasil dari kodifikasi undang-undang berkaitan dengan pemilu yang termaktub dalam Undang – undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Praktik demokrasi modern di Indonesia yang kian berkembang menjadi landasan terbentuknya lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP merupakan produk perbaikan dalam rangka untuk mewujudkan dan/atau meningkatkan kualitas demokrasi khususnya pada lembaga penyelenggara pemilu.<sup>86</sup> Pada awalnya, keberadaan DKPP bukanlah hal baru, sebelumnya pada tahun 2008 telah ada Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU). DK KPU merupakan lembaga *ethic* yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara sebagaimana amanat undang-undang 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Akan tetapi, kewenangan yang dimiliki DK KPU tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan lembaga ini bersifat *ad hoc*.<sup>87</sup>

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori kedudukan hukum menurut ahli**

#### a. Hans Kelsen

---

<sup>86</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana, hlm. 175

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm. 175



... *her personally has a specific legal position*. Pengertian pertama tersebut disempurnakan lagi bahwa lembaga negara, dalam hal ini yakni tiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara apabila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi:

- a. Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
- b. Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
- c. Karena fungsinya itu ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

b. Harjono

Menurut Harjono,<sup>88</sup> *legal standing* atau disebut dengan kedudukan hukum adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan MK.

c. Jimly Asshiddiqie

Jimly Asshiddiqie, bahwa *Organ* berkaitan dengan kedudukan atau status bentuknya atau wadah.<sup>89</sup> Kedudukan sama halnya dengan status, baik terhadap seseorang, tempat, atau benda. Terkait kedudukan hukum merupakan status atau posisi yang menunjukkan subyek atau obyek hukum ditempatkan berdasarkan fungsi dan

---

<sup>88</sup> Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai rumah bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, hlm 176

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm 272

tujuan. Selain itu, kedudukan hukum juga menjadi penentu bagaimana melakukan suatu kegiatan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan.

Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa kedudukan lembaga negara adalah kewenangan-kewenangan yang ditentukan oleh atau dalam UUD berkenaan dengan subjek-subjek kelembagaan negara yang diatur dalam UUD. Apabila dipandang dari sudut kewenangan ataupun fungsi kekuasaan yang diatur dalam UUD akan tampak jelas bahwa organ yang menyanggah fungsi dan kewenangan konstitusional sangat beraneka ragam.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa, kedudukan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori. *Pertama*, lembaga-lembaga utama yang melaksanakan cabang kekuasaan tertentu (kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif). *Kedua*, lembaga-lembaga negara yang bukan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu. *Ketiga*, lembaga-lembaga yang ditentukan untuk melaksanakan kekuasaan tertentu tanpa mengatur nama dan pembentukan lembaganya. *Keempat*, lembaga yang ditentukan secara umum dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada undang-undang. *Kelima*, lembaga-lembaga yang

berada dibawah presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Keenam, lembaga-lembaga di tingkat daerah.<sup>90</sup>

Kedudukan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori. Pertama, lembaga-lembaga utama yang melaksanakan cabang kekuasaan tertentu. Kedua, lembaga-lembaga negara yang bukan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu. Ketiga, lembaga-lembaga yang ditentukan untuk melaksanakan kekuasaan tertentu tanpa mengatur nama dan pembentukan lembaganya. Keempat, lembaga yang ditentukan secara umum dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada undang-undang. Kelima, lembaga-lembaga yang berada dibawah presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Keenam, lembaga-lembaga di tingkat daerah.<sup>91</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie<sup>92</sup> mengklasifikasikan lembaga juga dalam tiga lapis yaitu sebagai berikut:

1. Lembaga lapis pertama yaitu lembaga tinggi negara yang kewenangannya disebutkan langsung oleh undang-undang, diantaranya meliputi MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
2. Lembaga lapis kedua yaitu lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945 dan terdapat pula kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly

---

<sup>90</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van hoeve, 1994, Hlm. 13

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Iswandi & Prasetyoningsih, 2020, *Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan

Asshiddiqie meskipun lembaga negara diberikan kewenangan oleh UUD 1945, akan tetapi belum tentu merupakan lembaga negara utama, hal tersebut karena fungsinya hanya sebagai supporting terhadap lembaga utama dan kewenangan yang diberikan UUD 1945 tersebut hanya bersifat by implication dan tidak dirumuskan secara tegas. Diantara lembaga negara ini yaitu Menteri Negara, TNI, POLRI, KY, KPU, Bank Sentral.

3. Lembaga lapis ketiga yaitu lembaga yang termuat dalam daerah diantaranya Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati, Pemerintah Daerah Kota, Walikota, DPRD Kota.

Menurut Jimly Asshidiqie,<sup>93</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. 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.<sup>94</sup>

Jika penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang-undangan telah dilakukan, setiap lembaga negara dapat menjalankan wewenang sesuai dengan kedudukan masing-masing. Hal itu akan mewujudkan kerja sama dan hubungan yang harmonis demi pencapaian tujuan nasional dengan tetap saling mengawasi dan

---

<sup>93</sup> Jimly Asshidiqie, *op.cit*, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, him. 55

<sup>94</sup> *Ibid*, Hlm 55

mengimbangi agar tidak terjadi penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan.

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. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.<sup>95</sup>

d. Philipus M. Hadjon

Kedudukan lembaga negara menurut Philipus M. Hadjon, dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi, yaitu posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya. Sebagai sebuah organisasi, negara memiliki alat kelengkapan yang memiliki kiprah yang diinginkan oleh negara (*staats will*).

---

<sup>95</sup> *Ibid*, Hlm 37

Secara fungsional, kedudukan dikaitkan dengan tugas dan wewenang. Menurut Philipus M. Hadjon, tugas dan wewenang dari lembaga negara dimaksudkan dari lembaga negara. "Tugas" selalu dikaitkan dengan suatu "kewajiban" dan "wewenang" dikaitkan dengan suatu "hak".

## **2. Teori Fungsi menurut Ahli**

### **a. Musanef dan Sondang Siagian**

Musanef menjelaskan bahwa fungsi adalah sesuatu yang harus dijalankan dan merupakan aktivitas utama sebagai bagian atau sumbangan kepada organisasi secara keseluruhan atau bagian yang tertentu. Lebih lanjut Siagian mengatakan bahwa fungsi adalah perincian dari tugas pokok. Tugas pokok suatu departemen merupakan *derivation* (penurunan) dari pada fungsi-fungsi pemerintah karena suatu departemen mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk melakukan sebagian tugas pokok pemerintah sebagai keseluruhan. Sementara Nusaca, mengatakan bahwa fungsi adalah rincian yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

### **b. Logemann dan C.S.T. Kansil**

Logemann, menerangkan fungsi adalah suatu lingkungan kerja tertentu dalam hubungan keseluruhan untuk melaksanakan tugas pokok. Selanjutnya beliau mengemukakan, dalam bidang hukum

positif, fungsi dalam organisasi negara disebut jabatan negara c.q. merupakan stenografis secara yuridis, sejauh personifikasi itu dapat dipikirkan terletak dalam wewenang dan kewajiban orang-orang yang memenuhi kecakapan tertentu, digandengkan pada suatu penyerahan kedudukan menurut kaidah sendiri yang tertentu.<sup>96</sup>

Fungsi, menurut Christine S.T. Kansil<sup>97</sup>, merupakan suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menjadi penentu kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, atau beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.

### **c. Teori Fungsi menurut Moh. Kusnadi**

Moh. Kusnadi menyatakan bahwa, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat Kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Luthfi Widagdo Eddyono, 2011, *Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VII/2010*, Jurnal Konstitusi Volume 8, Nomor 2, Hlm 39

<sup>98</sup> Moh. Kusnadi dan Bintang saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta:Gaya Media Pratama, hlm. 241

#### **d. Teori Fungsi menurut Muammar Himawan**

Fungsi suatu lembaga adalah adanya kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu yang sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fungsi lembaga ialah sebagai pedoman terhadap organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatan dan mencapai tujuan organisasi. Fungsi berhubungan erat dengan wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh aturan hukum yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>99</sup>

#### **e. Teori Fungsi menurut Jimly Asshiddiqie**

Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa lembaga negara adalah kewenangan-kewenangan yang ditentukan oleh atau dalam UUD berkenaan dengan subjek-subjek kelembagaan negara yang diatur dalam UUD. Apabila dipandang dari sudut kewenangan ataupun fungsi kekuasaan yang diatur dalam UUD akan tampak jelas bahwa organ yang menyangkut fungsi dan kewenangan konstitusional sangat beraneka ragam. Lebih lanjut Jimly mengatakan, jika penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang-undangan telah dilakukan, setiap lembaga negara dapat menjalankan fungsinya

---

<sup>99</sup> Muammar Himawan, 2004, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, hlm. 32



sesuai dengan kedudukan masing-masing. Hal itu akan mewujudkan kerja sama dan hubungan yang harmonis demi pencapaian tujuan nasional dengan tetap saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balance*) agar tidak terjadi penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan.

**f. Teori fungsi menurut Sutarto dan Moekijat dalam Surya Adi Pratama**

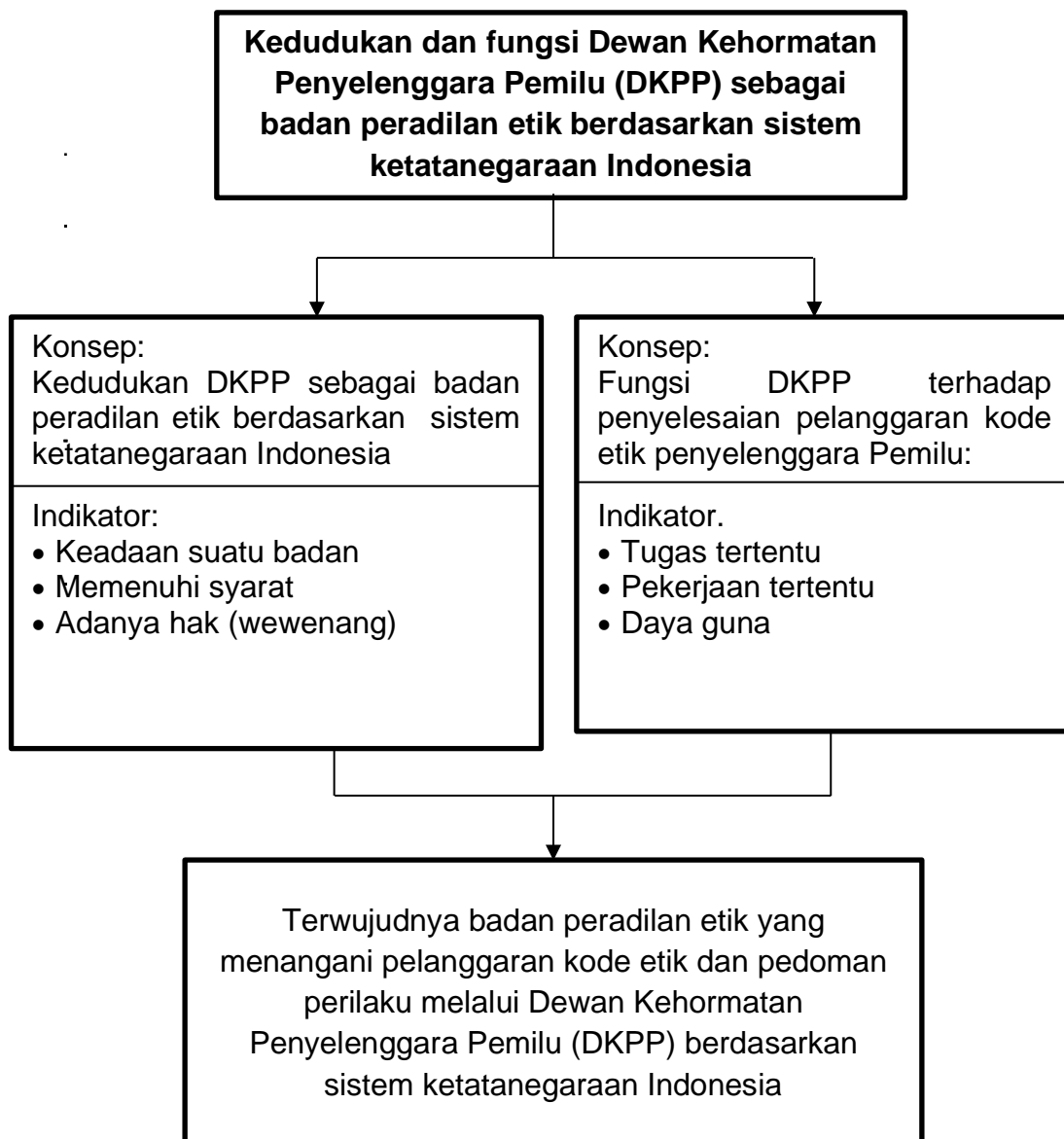
Definisi fungsi menurut Sutarto dalam Zainal, yaitu Fungsi adalah suatu tugas tertentu yang terkait dengan daya guna untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Zainal (2011), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

**F. Kerangka Pikir**

Tindak lanjut pembentukan badan peradilan etik selalu dengan menerapkan prinsip-prinsip peradilan sebagaimana diatur dalam kekuasaan kehakiman menjadi objek pembahasan ilmiah sebagai lembaga yang diidealkan untuk menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di Indonesia. Cita – cita untuk menghadirkan badan peradilan etik dapat dilakukan melalui melihat kedudukan dan fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan DKPP menjadi badan peradilan yang termasuk bagian dari kekuasaan kehakiman, tampaknya memiliki masa depan untuk menjadikan badan peradilan etik

yang menangani persoalan etika. DKPP pada umumnya menangani perkara yang berkaitan dengan kode etik penyelenggara pemilu, dimana hal tersebut menjadi kewenangan DKPP sebagaimana diatur dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran yang menjadi acuan penelitian peneliti dapat dilihat melalui bagan berikut:

### G. Bagan Kerangka Pikir



## H. Definisi Operasional

**Kedudukan Hukum (*legal standing*)**, adalah keadaan dimana seseorang atau suatu badan ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk bertindak sendiri sesuai tujuan atau keinginan.

**Fungsi**, adalah suatu tugas tertentu yang terkait dengan daya guna untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu.

**Keadaan dan syarat suatu badan**, adalah karakteristik yang menentukan status hukum DKPP sebagai badan peradilan etik berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia

**Adanya Kewenangan**, adalah kemampuan DKPP dalam menegakkan kode etik dan pedoman perilaku melalui sistem peradilan

**Pekerjaan dan Tugas tertentu**, adalah mengacu pada peran atau fungsi spesifik yang dijalankan oleh DKPP sebagai badan peradilan etik yang berkontribusi pada penegakkan etika penyelenggara pemilu

**Daya Guna**, adalah kemampuan DKPP dalam memenuhi kebutuhan masyarakat terkait penegakkan etika penyelenggara pemilu

**Dewan kehormatan penyelenggara pemilu**, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

**Badan peradilan etik**, adalah suatu peradilan dengan kewenangan mengadili pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu berdasarkan etika materiil dan etika formil.