

**SKRIPSI**

**ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN DKPP  
SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA**



**OLEH  
KHIRSNO APRILYONO  
B111 16 561**

**DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**HALAMAN JUDUL**

ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN DKPP  
SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

OLEH

KHIRSNO APRILYONO

B111 16 561

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana  
Pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum*

DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

## PENGESAHAN SKRIPSI

PENGESAHAN SKRIPSI

### ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN DKPP SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Disusun dan diajukan oleh

**KHIRSNO APRILYONO**

**B111 16 561**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum  
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Hari Jumat, 04 Agustus 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

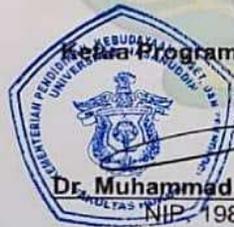
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

  
Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.  
NIP. 19781017 200501 1 001

  
Fajlurahman, S.H., M.H.  
NIP. 19840713 201504 1 003



Kepala Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

  
Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

---

### PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : KHRISNO APRILYONO  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116561  
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum  
Departemen : B11116561  
Peminatan : Hukum Administrasi Negara  
Judul : ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN  
DKPP SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 01 Agustus 2023

Pembimbing Utama



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.  
NIP. 19781017 200501 1 001

Pembimbing Pendamping



Fajlurrahman, S.H., M.H.  
NIP. 19840713 201504 1 003

# PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: KHRISNO APRILYONO
N I M	: B11116561
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN DKPP SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2023

  
Dekan  
Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

### PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

NAMA : Khrisno Aprilyono  
NIM : B11116561  
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul: "Analisis Hukum Terhadap Kategorisasi Putusan DKPP Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara" adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi 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 2023

Yang membuat pernyataan,



KHRISNO APRILYONO

NIM. B11116561

## ABSTRAK

**KHRISNO APRILYONO (B11116561)** dengan judul “*Analisis Hukum Terhadap Kategorisasi Putusan DKPP Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara*”. Dibawah bimbingan **Romi Librayanto** sebagai pembimbing utama dan **Fajlurrahman** sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah pengadilan tata usaha negara yang bersifat administrasi dapat merehabilitasi penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik sebagaimana putusan DKPP dan bagaimana komabilitas kriteria yuridis antara keputusan tata usaha negara yang dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Putusan DKPP.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan meneliti bahan Pustaka dan data sekunder. Pendapat yang menjadi acuan adalah sebagaimana disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendapat lainnya yakni dikemukakan oleh Abdulkadir Muhammad, bahwa penelitian hukum normatif menggunakan kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya dalah hukum yang dikonsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.

Adapun hasil analisis penulis bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi apabila ditafsirkan bahwa sangat terang bahwa sifat final dan mengikat Putusan DKPP hanya bagi Presiden, KPU, dan Bawaslu, diluar yang disebutkan diatas sebagai masyarakat untuk mencari keadilan dan semua instansi diluar yang disebutkan tidak final dan tidak mengikat. Terkait kriteria Putusan DKPP yang dapat atau tidaknya untuk dijadikan objek gugatan yaitu sepanjang putusan tersebut berkaitan atau sejalan dengan pertimbangan Putusan beralasan menurut hukum. Dengan demikian Presiden, KPU dan Bawaslu sebagai bagian yang dituju oleh DKPP berhak mengangkat dan memberhentikan penyelenggara pemilu sesuai tingkatannya dan tidak mempunyai kewenangan untuk berbeda pendapat dengan DKPP.

Kata Kunci: *Objek Sengketa, Putusan DKPP, Tata Usaha Negara*

## ABSTRACT

**KHRISNO APRILYONO (B11116561)** with the title “*Legal analysis of the categorization of DKPP decisions as objects of state administrative disputes*”. Under the guidance of **Romi Librayanto and Fajlurrahman**.

*This study aims to determine whether the administrative state administrative court can rehabilitate election administrators who violate the code of ethics as decided by the DKPP and how the compatibility of juridical criteria between state administrative decisions that can be tested in the State Administrative Court and DKPP decisions.*

*This research uses normative legal research research methods, which are carried out by examining library materials and secondary data. The opinion that becomes a reference is as conveyed by Peter Mahmud Marzuki, normative legal research is a process to find a rule of law, legal principles, and legal doctrines to answer the legal issues faced. Another opinion was expressed by Abdulkadir Muhammad, that normative legal research uses normative cases in the form of legal behavior products, for example reviewing laws. The subject of study is law which is conceptualized as norms or rules that apply in society and become a reference for everyone's behavior.*

*The author's analysis results that based on the Constitutional Court Decision when interpreted it is very clear that the final and binding nature of the DKPP Decision is only for the President, KPU, and Bawaslu, outside of what is mentioned above as a society to seek justice and all agencies outside those mentioned are not final and not binding. Regarding the criteria for DKPP Decisions that can or cannot be the object of a lawsuit, namely as long as the decision is related to or in line with the consideration of a reasoned decision according to law. Thus, the President, KPU and Bawaslu as the intended part of the DKPP have the right to appoint and dismiss election organizers according to their level and do not have the authority to disagree with the DKPP.*

*Keywords: Object of Dispute, DKPP Decision, State Administration*

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmat-Nya, kemurahan dan kasih setia-Nya yang menuntun penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “Analisis Hukum Terhadap Putusan DKPP Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara” guna memenuhi persyaratan dalam melengkapi tugas akhir penulis sebagai mahasiswa strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini disusun dan ditulis berbekal segenap kemampuan yang dimiliki oleh penulis sehingga penulis sangat membutuhkan masukan dan kritikan serta dukungan dari berbagai pihak atas kekurangan dan kesalahan dalam penulisan skripsi ini. Segala tantangan dan bimbingan serta dukungan telah memberi banyak pelajaran bagi penulis sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada orang tua, ibu **Pakonglean Madallo**, yang membesarkan dan mendidik penulis dengan penuh kasih sayang, nasehat dan dukungan serta doa yang tiada henti kepada penulis. Kepada saudara penulis, kakak **Ernesta Meirin** yang selalu menjadi teman hangat untuk berbagi cerita baik suka maupun duka, keluh dan kesah penulis selama ini. Semoga semuanya selalu dilimpahi kebahagiaan dan keselamatan.

Penulis mengucapkan terima kasih pula kepada seluruh pihak yang telah membantu dan berperan penting dalam menyelesaikan skripsi ini sekaligus sebagai tanda telah diselesaikannya pendidikan Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin untuk itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H. M.A.** selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan **Fajlurrahman, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping, terima kasih banyak atas bimbingan dan arahan yang diberikan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
4. **Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.S.** selaku Penguji I dan **Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.** selaku Penguji II, terima kasih atas segala saran dan arahan yang telah diberikan.

5. **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Ketua Departemen Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan **Dr. Andi Bau Inggit, S.H., M.H.** selaku Sekretaris Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Segenap Dosen dan seluruh civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih banyak atas segala ilmu pengetahuan dan membantu melayani administrasi selama penulis menimba ilmu.
7. Kepada keluarga besar DIKTUM 2016 yang banyak membantu dalam proses administrasi di fakultas hokum Unhas.
8. Keluarga besar GMKI Cabang Makassar, Legenda Hidup yang senantiasa memberikan dukungan, motivasi dan ikatan kekeluargaan bagi penulis.
9. Kepada kekasih, Reyke Tiara Datu yang senantiasa memberikan dukungan, motivasi, dan selalu menemani dalam proses penyusunan skripsi.
10. Kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, terima kasih banyak atas dukungan dan doanya.

Penulis menyadari skripsi ini masih memiliki banyak kekurangan. Oleh karena itu, penulis dengan kerendaraan hati mengharapkan kritikan dan

saran yang bersifat membangun untuk perbaikan di masa yang akan datang. Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan dalam penyusunan skripsi ini, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat baik bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, penulis sadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Khrisno Aprilyono', is centered on a light gray rectangular background.

Khrisno Aprilyono

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN SKIRPSI</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>3</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	3
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>14</b>
A. Peradilan Tata Usaha Negara .....	14
1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara.....	14
2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara .....	16
3. Sengketa Tata Usaha Negara .....	20
4. Subyek dan Obyek Sengketa Tata Usaha Negara .....	23
B. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) .....	39
1. Tinjauan Umum .....	39
2. Kedudukan Dan Keanggotaan DKPP .....	42
3. Tugas, Wewenang dan Kewajiban DKPP .....	45
C. Etika.....	47
1. Pengertian Etik .....	47
2. Peran Etika Dalam Kehidupan Manusia .....	49
3. Penegakan Kode Etik Pemilihan Umum.....	53

D. Kerangka Pikir .....	54
E. Definisi Operasional .....	55
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>57</b>
A. Jenis Penelitian.....	57
B. Jenis Pendekatan.....	58
C. Bahan Hukum Penelitian.....	59
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	60
E. Analisis Bahan Hukum.....	61
<b>BAB IV HASIL PEMBAHASAN .....</b>	<b>63</b>
A. Apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Bersifat Administrasi Merehabilitasi Seseorang Penyelenggara Pemilu yang Melanggar Kode Etik dalam Putusan DKPP yang bersifat Final dan Mengikat.....	63
B. Kriteria Putusan DKPP yang dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara.....	71
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>77</b>
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	78
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>79</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dikemukakan oleh Yuslim, perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental (*rechstaat*) dengan sistem hukum Anglo Saxon (*rule of law*) dalam praktik bernegara, adalah dalam negara yang mengikuti sistem kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, sedangkan negara dengan sistem hukum Anglo Saxon<sup>1</sup> tidak mengenal pengadilan administrasi.<sup>2</sup>

Sebagaimana kemudian dikemukakan oleh Stahl bahwa negara-negara kontinental dengan konsep *rechstaat*, peradilan administrasi menjadi salah satu cirinya. Disamping perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu dan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pada wilayah Anglo-Saxon, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut: 1. supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*); 2. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); 3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang

<sup>2</sup> Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 71.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Jakarta, hlm. 16. Namun demikian, tidak berarti bahwa di dalam negara yang menganut sistem the rule of law keputusan pejabat negara tidak dapat diuji untuk kemudian dibatalkan. Masyarakat yang merasa haknya dirugikan oleh suatu keputusan pemerintah dapat menggugat keputusan tersebut ke pengadilan, hanya saja pengadilan yang menanganinya bukan di Peradilan Administrasi seperti di kebanyakan negara dengan sistem *rechtstaat*, melainkan di pengadilan biasa atau pengadilan umum. Mengenai ketentuan ini akan penulis jelaskan dalam Bab III.

Keberadaan peradilan administrasi dalam sistem hukum eropa kontinental dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk keadilan. Selain itu, karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak.<sup>4</sup>

Bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrument hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.<sup>5</sup> Pada bagian inilah dipahami, peradilan administrasi pada hakikatnya adalah melindungi hak-hak mendasar warga masyarakat selain memang agar rakyat mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 124.

<sup>5</sup> Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 226.

Di Indonesia, kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan PTUN dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, khususnya Pasal 24 ayat (2), yang berisi:

*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Kedudukan PTUN dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah. Sebab, potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah terbilang besar.<sup>6</sup> undang-undang sebagai dasar hukum lahirnya peradilan tata usaha negara, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang diubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU PTUN yang menyatakan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang

---

<sup>6</sup> W. Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 1.

memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud sengketa tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 angka 10 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 9 UU PTUN, adalah adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari penjelasan di atas, yang menjadi objek sengketa dalam PTUN adalah keputusan tata usaha negara yang dinilai merugikan masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual, dan final, selain itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Seiring berjalannya waktu, kategori objek sengketa yang dapat digugat ke PTUN mengalami perkembangan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, PTUN tidak lagi hanya mengadili keputusan tata usaha negara saja, namun juga diberikan kewenangan

untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara. PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah fiktif positif, dan kompetensi lain yang kuantitas dan kualitas kerumitannya juga bertambah.<sup>7</sup>

Pada tahun 2022, kategori objek yang dapat di persengketakan di PTUN kembali bertambah, melalui Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dapat diuji langsung ke peradilan tata usaha negara. Dengan kata lain, Putusan DKPP menjadi salah satu dalam kategori objek sengketa yang dapat diuji ke pengadilan tata usaha negara.

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

---

<sup>7</sup> Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Volume 25 Nomor 2, Mei 2018, hlm. 343.

berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara demokratis.

Dalam konteks DKPP. Tugas dan kewenangan DKPP berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggara pemilu. Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan berharganya pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat.

Hal ini menimbulkan persoalan, DKPP sebagai salah satu lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum yang tugasnya menangani permasalahan kode etik para penyelenggara pemilu, dalam hal ini mencampuri wewenang dari KPU ataupun Bawaslu yang dimana menurut Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, keputusan DKPP tidak bisa memberikan implikasi terhadap proses pemilu

Sebelumnya pada sidang pendahuluan, Arief Budiman dan Evi Novida Ginting Manik yang merupakan Anggota KPU RI mengajukan uji materiil aturan mengenai Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Keduanya tercatat sebagai Pemohon Perkara Nomor

32/PUU-XIX/2021. Keduanya mendalilkan Pasal 458 ayat (13) dan pengujian terhadap sebagian frasa dan kata dalam Pasal 14 huruf m, Pasal 17 huruf m, Pasal 20 huruf m, Pasal 38 ayat (4), Pasal 93 huruf g angka 1, Pasal 97 huruf e angka 1, Pasal 101 huruf e angka 1, Pasal 105 huruf e angka 1, Pasal 137 ayat (1), Pasal 159 ayat (3) huruf d, Pasal 458 ayat (5), ayat (10), ayat (11), ayat (14), serta Pasal 459 ayat (5) UU Pemilu. Evi yang merupakan Pemohon I pernah diberhentikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam putusan DKPP Nomor 317-PKEDKPP/X/2019 tanggal 18 Maret 2020 dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022 tanggal 23 Maret 2020. Meskipun PTUN telah mengabulkan gugatan Pemohon I dalam putusan Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT pada tanggal 23 Juli 2020 dan menyatakan batal Keppres Nomor 34/P Tahun 2020 sehingga Pemohon I aktif kembali menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022, tetapi DKPP tetap tidak mengakui Pemohon I sebagai Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022.<sup>8</sup>

Untuk itulah, para Pemohon meminta agar Mahkamah menyatakan ketentuan Pasal 14 huruf m, Pasal 17 huruf m, Pasal 20

---

<sup>8</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17746> diakses pada 29 April 2023.

huruf m, Pasal 38 ayat (4), Pasal 93 huruf g angka 1, Pasal 97 huruf e angka 1, Pasal 101 huruf e angka 1, Pasal 105 huruf e angka 1, Pasal 137 ayat (1), Pasal 159 ayat (3) huruf d, Pasal 458 ayat (5), ayat (10), ayat (11) & ayat (14), serta Pasal 459 ayat (5) UU Pemilu sepanjang frasa “putusan” sebagai conditionally constitutional (konstitusional bersyarat) sepanjang dimaknai sebagai “keputusan” yang dapat diuji langsung ke peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti hendak melakukan peneltian dengan mengangkat judul **“ANALISIS HUKUM TERHADAP KATEGORISASI PUTUSAN DKPP SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti mengangkat dua rumusan masalah, yaitu:

1. Apakah putusan pengadilan tata usaha negara yang bersifat administrasi dapat merehabilitasi seorang Penyelenggara Pemilu yang menurut penegakan kode etik, yang bersangkutan secara substansi melanggar kode etik, mengingat putusan DKPP bersifat final dan mengikat?
2. Bagaimanakah komabilitas kriteria yuridis antara keputusan tata usaha negara yang dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Putusan DKPP?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan adalah:

1. Untuk menganalisis putusan pengadilan tata usaha negara yang bersifat administrasi terhadap putusan DKPP dalam penegakan kode etik.
2. Untuk menganalisis komparabilitas kriteria yuridis antara keputusan tata usaha negara yang dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Putusan DKPP

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Universitas Hasanuddin, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam memahami DKPP sebagai salah satu penyelenggara pemilihan umum dengan tugas dan kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu dan pengetahuan penulis terkait dengan isu kategorisasi putusan DKPP sebagai objek sengketa di PTUN, dengan kata lain putusan DKPP dapat diuji secara langsung ke PTUN.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian sebelumnya yang juga berkaitan dan mengkaji Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yaitu:

1. Skripsi dengan Judul “Tinjauan Teoritis Atas Peradilan Etik Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, yang ditulis oleh Al Rhega Caesar Grestiano Kolang, pada tahun 2022.

Penelitian ini mengangkat dua masalah yaitu, tentang basis teoritis dan filosofis dan kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai sebagai peradilan etik. Dalam hasil penelitiannya, Peneliti mengemukakan bahwa bahwa Dewan Kehormaran Penyelenggara Pemilu bukanlah peradilan etik melainkan Peradilan Administrasi Semu. Konstruksi tersebut merupakan konsekuensi logis atas kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu yang notabene merupakan organ pemerintahan atau eksekutif.

2. Skripsi dengan judul “Analisis Sifat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Terhadap Perwujudan *Good Governance* Ditinjau Dari Perspektif Profesionalisme Birokrasi Dan Pelayanan Publik”, yang ditulis oleh Maura Ovi Yudha Christilla, pada tahun 2021. Skripsi ini mengangkat dua pokok masalah yaitu, korelasi sifat putusan yang dimiliki Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yaitu final dan mengikat dan implikasi sifat putusan DKPP terhadap perwujudan *good governance*.

Merujuk pada hasil penelitian yang telah dilakukan, peneliti berpendapat bahwa sifat putusan yang dimiliki oleh DKPP menunjukkan korelasi dengan konsep *good governance*. Hal itu diilustrasikan melalui terlaksananya konsep *good governance* meliputi prinsip-prinsip dan tujuan *good governance*. Kemudian, implikasi terhadap eksistensi sifat putusan DKPP menggambarkan bahwa adanya aktualisasi tujuan dan prinsip penyelenggaraan pemilu yang berintegritas dan demokratis dan terwujudnya tujuan pemerintahan yang baik. Implikasi lainnya yang dapat dijumpai adalah terpenuhinya indikator-indikator birokrasi dan pelayan public yang mengutamakan asas pelayanan publik.

3. Skripsi dengan judul “Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, ditulis oleh Farhan, pada tahun 2021.

Skripsi ini mengangkat dua isu hukum, yaitu kedudukan DKPP dalam ketatanegaraan dan sifat putusan DKPP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikategorikan sebagai lembaga negara penunjang yang bersifat independent dan menjalankan fungsi peradilan etik yang menangani dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sifat dan mengikat dari putusan DKPP merupakan keputusan etik, haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU

Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan Putusan DKPP.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Peradilan Tata Usaha Negara**

##### **1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara**

Peradilan tata usaha negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman untuk rakyat yang mencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud “rakyat pencari keadilan” adalah: setiap orang baik warganegara Indonesia maupun orang asing dan badan hukum perdata yang mencari keadilan pada peradilan tata usaha negara.<sup>9</sup>

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang terjadi antara badan atau kantor tata usaha negara dengan warga negara. PTUN diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya. Dalam hal ini, sengketa timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak warga negara. Dengan demikian PTUN ditujukan pula untuk melindungi rakyat dari tindakan-tindakan pemerintah yang tidak populis.

---

<sup>9</sup> Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Jakarta, hlm 231.

Singkatnya, PTUN tidak hanya melindungi hak-hak tunggal saja, tetapi juga melindungi hak-hak warga negara sebagai suatu masyarakat.<sup>10</sup>

Peradilan tata usaha negara ada di Indonesia karena menganut sistem dan konsep *Rechstaat*. Adakalanya aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, membuat keputusan yang melampaui batas wewenangnya (*detournement de pouvoir*) atau ada kekeliruan dalam menerapkan peraturan hukumnya saat menyelesaikan suatu masalah tertentu yang konkrit (*abus de droit*), sehingga akibatnya ada warga masyarakat yang dirugikan oleh keputusan itu.<sup>11</sup>

Selain UUD NRI 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman, ada undang-undang khusus dan peraturan khusus tentang pelaksanaan sebagai dasar hukum lahirnya peradilan tata usaha negara, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang diubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 14 Januari 1991. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan TUN; Keputusan Menteri Keuangan RI No. 1129/KKM.01/1991 tentang Tata Cara

---

<sup>10</sup> Yusri Munaf, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, hlm. 113.

<sup>11</sup> Elidar Sari, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Biena Edukasi, Medan, hlm. 89.

Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan TUN; SEMA No.1 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan UU No.5 Tahun 1986; SEMA No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-undang No.5 Tahun 1986 tentang PTUN; serta Juklak MA No. 051/Td.TUN/III/1992; Juklak MA No. 052/Td.TUN/III/1992; dan Peraturanperaturan pelaksana lain.<sup>12</sup>

## **2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Sebagaimana umumnya dalam hukum acara, kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat di bedakan atas kompetensi dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa.

### **a. Kompetensi Relatif**

Kompetensi Relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak yang sedang bersengketa

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

(Penggugat/Tergugat) berkedioman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.<sup>13</sup> Untuk pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pengaturannya terdapat dalam pasal 6 dan pasal 54 UU No. 5 tahun 1986. Pasal 6 menentukan batas daerah hukum suatu pengadilan Tata Usaha Negara. Batas daerah hukum itu dibedakan atas tiga wilayah yang meliputi wilayah Kotamadya, Kabupaten dan wilayah Propinsi. Pasal 6 tersebut selengkapnya berbunyi:

- 1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Kotamadya atau ibukota Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kotamadya atau Kabupaten.
- 2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak, yakni pihak

---

<sup>13</sup> Nurhadi dkk, 2011, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat dari Beberapa Sudut Pandang*, Jakarta, Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung RI, hlm. 77.

Penggugat atau pihak Tergugat - diatur tersendiri di dalam pasal 54 yang berbunyi sebagai berikut:<sup>14</sup>

- 1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Tergugat.
- 2) Apabila Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- 3) Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- 4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat.

---

<sup>14</sup> Budi Sastra Panjaitan, 2016, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Manhaji, Medan, hlm. 23.

- 5) Apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- 6) Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

b. Kompetensi Absolut

Sebagai sebuah lembaga peradilan, kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), Bab tentang Kekuasaan Pengadilan Pasal 47 yang menyatakan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Secara lahiriah peradilan TUN memiliki kompetensi absolute untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang timbul antara badan atau pejabat TUN dengan orang atau badan hukum perdata.<sup>15</sup> Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan peradilan tata usaha negara untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi objek sengketa peradilan tata usaha negara adalah perbuatan pemerintah yang mengeluarkan keputusan. Sedangkan

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

perbuatan pemerintah lainnya yakni melakukan perbuatan materil (*materiele daad*) dan mengeluarkan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan peradilan umum dan mahkamah agung.

Di samping itu masih termasuk ke dalam Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara adalah ketentuan yang terdapat pada pasal 3, yaitu dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Jangka waktu untuk itu ditentukan empat bulan sejak permohonan diterima, jika peraturan perundang-undangan tidak menentukannya. Tetapi apabila jangka waktu untuk itu ditetapkan di dalam peraturan perundangan dasarnya, maka digunakan batas waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar tersebut.<sup>16</sup>

### **3. Sengketa Tata Usaha Negara**

Secara umum, suatu sengketa akan terjadi, bilamana tidak terdapat persesuaian antara para pihak mengenai sesuatu hal, terutama yang menyangkut hak subjektif apabila diganggu atau terganggu oleh pihak lain. Dalam sengketa tata usaha negara, titik sengketanya juga menyangkut hak subjektif berdasarkan hukum public

---

<sup>16</sup> Nurhadi dkk, 2011, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara... Op.cit.*, hlm. 80

baik yang dimiliki oleh perorangan atau badan hukum publik baik yang dimiliki oleh perorangan atau badan hukum perdata. Namun demikian ruang lingkup sengketa tata usaha negara sebagaimana yang dimaksud dalam UU PTUN adalah dalam arti sempit.<sup>17</sup>

Dikatakan dalam arti sempit karena sengketa tata usaha negara tersebut hanya ditujukan atau terbatas pada:<sup>18</sup>

- a. Objek sengketanya yakni perbuatan atau tindakan badan atau pejabat tata usaha negara bentuk penetapan/keputusan yang dikeluarkan secara tertulis;
- b. Subjek sengketanya yaitu antara warga negara atau badan hukum perdata lawan badan atau pejabat tata usaha negara;
- c. Alasan sengketanya yaitu tindakan hukum badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dinilai 1) bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, 2) salah menggunakan wewenang, 3) bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- d. Target sengketanya yaitu sah atau tidaknya perbuatan atau tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan dan dapat disertai dengan ganti rugi atau rehabilitasi;

---

<sup>1717</sup> Marshal NG, Sri Suatmiati dan Angga Saputra, 2018, *Hukum Acara Tata Usaha Negara*, Tunas Gemilang Press, Palembang, hlm. 40.

<sup>18</sup> *Ibid.*

- e. Sifatnya sengketanya adalah menyangkut penafsiran hukum objektif terhadap penerapannya bagi hak subjektif.

Menurut Pasal 1 angka 10 UU PTUN, yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Bila Pasal tersebut dihubungkan dengan Pasal 3 ayat (2) dan (3) serta Pasal 48, maka timbulnya sengketa tata usaha negara itu harus memenuhi syarat sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Adanya pihak yang bersengketa;
- b. Adanya keputusan tata usaha negara atau sikap yang disamakan dengan itu,
- c. Telah dilaluinya tenggang waktu tertentu atau upaya administrative sebagai prasyaratnya (khusus bagi kasus-kasus tertentu)

Maksud dari sengketa sebagaimana penjelasan di atas merupakan sengketa dalam pengertian materil sosiologis, dan sengketa dimaksud akan menjadi sengketa dalam pengertian formil yuridis, manakala unsur-unsur diatas dituangkan dalam bentuk dan

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 42.

diajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang dan oleh pengadilan gugatan telah dicatat dibawah nomor registrasi tertentu.

#### **4. Subyek dan Obyek Sengketa Tata Usaha Negara**

Sesuai dengan Pasal 4 UU PTUN, yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/pejabat TUN baik ditingkat pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara.<sup>20</sup>

##### **a. Subyek**

##### **a) Penggugat**

Dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN disebutkan bahwa orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

---

<sup>20</sup> I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, Singaraja, hlm. 68.

Jadi yang dapat menjadi Penggugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah Seseorang atau Badan Hukum Perdata. Mengenai pengertian orang (*natuurlijk persoon*) tidak menimbulkan banyak perdebatan, walaupun masih dapat dipertanyakan apakah orang yang belum dewasa atau di bawah pengampuan atau dalam keadaan pailit dapat maju sendiri di muka pengadilan. Karena dalam Hukum Acara TUN tidak mengaturnya, maka apa yang berlaku di dalam Hukum Acara Perdata dapat diterapkan di sini. Dengan demikian tidak semua orang dapat maju sendiri untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN. Siapa pun yang dianggap tidak mampu (*onbekwaam*) untuk maju ke pengadilan harus diwakili oleh wakil yang sah. Sedangkan yang dianggap sebagai Badan Hukum Perdata adalah badan atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi dan sebagainya yang didirikan menurut ketentuan hukum perdata yang merupakan badan hukum (*rechtspersoon*), misalnya perkumpulan-perkumpulan, persekutuan hukum, yayasan atau lain-lain persekutuan hukum seperti firma dan sebagainya.<sup>21</sup>

b) Tergugat

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 69.

Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dasar wewenang yang diberikan kepada Pejabat TUN dapat bersifat atributif yaitu kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Apabila Badan atau Pejabat TUN yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif itu mengeluarkan Keputusan TUN yang kemudian disengketakan, maka yang harus digugat adalah Badan atau Pejabat TUN yang disebutkan dalam peraturan dasarnya telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif tersebut. Hal tersebut berlaku juga bagi pejabat TUN yang diberikan kewenangan berdasarkan delegasi, apabila keputusan pejabat tersebut merugikan pihak lain maka yang digugat adalah pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Sedangkan bagi yang kewenangan berdasarkan mandat, maka yang digugat adalah pemberi mandat bukan penerima mandat.

Jabatan TUN yang memiliki kewenangan pemerintahan, yang dapat menjadi pihak Tergugat dalam Sengketa TUN dapat dikelompokkan menjadi:<sup>22</sup>

- a) Instansi resmi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai Kepala Eksekutif,
  - b) Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara diluar lingkungan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, melaksanakan suatu urusan pemerintahan,
  - c) Badan-badan hukum privat yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan,
  - d) Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan,
  - e) Lembaga-lembaga hukum swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.
- b. Obyek (Keputusan Tata Usaha Negara)
- 1) Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana jerman, Otto Meyer dengan istilah *Verwaltungsakt*. Di negeri Belanda keputusan

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 68

tata usaha negara dikenal dengan sebutan *beschikking* oleh van Vollenhoven dan van der Pot, oleh beberapa penulis seperti AM. Donner H.D van Wijk, Willem Konijnenbelt dan lainnya. Dianggap sebagai *de vader van het moderne beschikkingbegrip* (bapak dari konsep *beschikking* moderen).<sup>23</sup>

Di Indonesia, istilah *beschikking* diperkenalkan WF. Prins, dengan terjemahan keputusan. Philippus M Hadjon dan SF. Marbun menggunakan istilah yang sama. Terjemahan lainnya yaitu ketetapan, yang digunakan oleh E. Utrecht, Bagir Manan dan Sjachran Basah. Djenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku keluar dan kedalam. Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, istilah *beschikking* diterjemahkan dengan istilah keputusan<sup>24</sup>

Pasal 1 angka 3 UU PTUN, memuat ketentuan bahwa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah

---

<sup>23</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 139-140.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 140

suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>25</sup>

Dalam penjelasan pasal tersebut, dikemukakan bahwa penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Soemitro mengemukakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara terdiri atas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan atau yang melaksanakan tugas eksekutif. Tindakan hukum Tata

---

<sup>25</sup> <http://e-journal.uajy.ac.id/7866/3/2MIH01248.pdf>, diakses pada 5 Mei 2023.

Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.<sup>26</sup>

Soemitro juga mengatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan Tata Usaha Negara sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.<sup>27</sup>

Adapun yang dimaksud dengan definitif menurut Kadar Slamet tidak dapat di ubah lagi. Artinya dengan diterbitkannya keputusan tata usaha negara tersebut sudah menimbulkan akibat hukum yang tidak dapat di tawar-tawar lagi. Jadi, mutlak harus di laksanakan. Dengan kata lain sudah tidak ada lagi

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Nurhadi dkk, 2011, *Perkembangan... Op.cit.* hlm. 400.

tindakan, upaya hukum alternatif yang bisa ditempuh, kecuali dengan gugatan (apabila itu menimbulkan kerugian terhadap pihak yang bersangkutan).<sup>28</sup>

## 2) Unsur-Unsur Keputusan

Dari pengertian keputusan tata usaha negara dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN, sebagaimana telah dikemukakan di atas, keputusan tata usaha negara itu memiliki beberapa unsur, yaitu:

### a) Penetapan tertulis;

Istilah penetapan tertulis menunjukkan kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukan bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya, melainkan diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian, sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu KTUN menurut undang-undang ini apabila i) Badan atau Pejabat TUN mana yang mengeluarkannya; ii) maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu; iii) kepada

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.<sup>29</sup>

b) Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tun;

Badan atau Pejabat TUN adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan<sup>30</sup> berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, kriteria badan atau pejabat TUN mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan dapat diperoleh dengan cara atribusi, delegasi atau mandat.<sup>31</sup>

c) Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara:

Tindakan hukum tata usaha negara yaitu tindakan hukum yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Oleh karena tindakan hukum itu berdasarkan peraturan perundang-undangan, menimbulkan akibat hukum mengenai urusan pemerintahan, maka dapat

---

<sup>29</sup> Dian Aries Mujiburohman, 2022, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 29.

<sup>30</sup> Yang di maksud dengan "urusan pemerintahan" adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Indroharto, menegaskan bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka dia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

dikatakan tindakan hukum itu selalu sebagai tindakan hukum public sepihak.<sup>32</sup>.

d) Bersifat konkret, individual, dan final;

Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan Tata Usaha Negara sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

e) Menimbulkan akibat hukum seseorang atau badan hukum perdata.

Akibat hukum yang dimaksud berupa;

- i. Menkuatkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada (deklaratoir);

---

<sup>32</sup> *Ibid.* Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

- ii. Menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum baru (konstitutif);
- iii. Menolak untuk menguatkan hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada.

Ada sekelompok keputusan tata usaha negara yang ditentukan dalam Pasal 2, yang tidak dianggap atau tidak termasuk atau dikeluarkan dari pengertian dari keputusan tata usaha negara. Dengan demikian penetapan tertulis berakibat pula pada mempersempit ruang lingkup kompetensi pengadilan. Jenis keputusan tata usaha negara yang dimaksud seperti berikut ini:<sup>33</sup>

- a) Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, umpunya keputusan yang menyangkut masalah jual beli, tukar menukar, sewa menyewa, pemborongan kerja yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.
- b) Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan dan instansi lain. Adakalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi

---

<sup>33</sup> Fence M. Wantu, 2014, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, UNG Press, Gorontalo, hlm. 24-25.

lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan, tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di pengadilan di lingkungan peradilan umum.

- c) Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya, keputusan Direktur Jenderal Agraria yang mengeluarkan sertifikat tanah atas naman seseorang yang di dasarkan atas pertimbangan putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tana sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperkarakan oleh para pihak atau keputusan serupa contoh diatas, tetapi didasarkan atas amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Contoh lainnya adalah keputusan pemecatan seorang notaris oleh Menteri Kehakiman, setelah menerima usul ketua pengadilan negeri atas dasar kewenangannya menurut Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

d) Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha negara Tentara Nasional Indonesia (TNI). Pada dasarnya, badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI tidak berbeda dengan kedudukan hukum badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan sipil. Akan tetapi, karena TNI, maka penetapan-penetapan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI dikeluarkan dari kompetensi lingkungan peradilan tata usaha negara.

e) Keputusan panitia pemilihan, (Keputusan Pemilihan Umum), baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Panitia pemilihan Indonesia terdiri dari unsur-unsur tokoh masyarakat yang di pilih dan diseleksi ketat, sehingga apabila hasil pemilihan umum itu disahkan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam suatu keputusan, maka berarti hal tersebut merupakan konsensus bersama yang tidak dapat diganggu gugat.

### 3) Macam-Macam dan Bentuk Keputusan

#### a) Keputusan Deklaratoir dan Keputusan Konstitutif

Keputusan Deklaratoir adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Disebut

deklaratori manakala keputusan itu dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada, sedangkan manakala keputusan itu melahirkan atau menghapuskan suatu hukum atau keputusan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, maka ia disebut keputusan konstitutif.

Keputusan yang bersifat konstitutif dapat, 1) meletakkan kewajiban untuk melakukan, memperkenankan atau tidak melakukan sesuatu; 2) Keputusan yang memberikan atau mencabut status pada seseorang, lembaga, perusahaan, atau badan lainnya; dan 3) keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah, subsidi, atau bantuan.

b) Keputusan *Eenmalig* dan Keputusan Permanen

Keputusan *Eenmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut keputusan yang bersifat kilat seperti Izin Mendirikan Bangunan atau izin untuk mengadakan rapat umum, sedangkan keputusan permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.

c) Keputusan Bebas dan Keputusan Terikat

Keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas atau kewenangan bertindak dimiliki oleh seorang pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi, sedangkan keputusan yang terikat adalah keputusan yang di dasarkan pada kewenangan yang bersifat terikat, artinya keputusan itu hanya melaksanakan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

d) Keputusan Positif dan Keputusan Negatif

Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dituju keputusan, serta terbagi menjadi 5 (lima) jenis, yaitu:

- 1) Keputusan, yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
- 2) Keputusan yang melahirkan keadaan hukum bagi objek tertentu;
- 3) Keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
- 4) Keputusan yang membebankan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang;

5) Keputusan yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang.

Sedangkan keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada. Keputusan negatif dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan. Keputusan negatif yang dimaksud disini adalah keputusan yang ditinjau dari akibat hukumnya yakni tidak menimbulkan perubahan hukum yang telah ada. Dengan kata lain, bukan negatif atau fiktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

e) Keputusan Perorangan dan Keputusan Kebendaan

Keputusan perseorangan adalah keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau keputusan yang berkaitan dengan orang, seperti keputusan tentang pengangkatan atau pemberhentian seseorang dari jabatan atau status tertentu, seperti pegawai negeri, izin mengemudi, dan sebagainya. Sedangkan keputusan kebendaan adalah keputusan yang diterbitkan berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dapat

terjadi sesuatu keputusan itu dikategorikan bersifat perseorangan sekaligus kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau izin usaha industri. Dalam hal ini keputusan itu memberikan hak pada seseorang yang akan mendirikan bangunan atau industri (tertuju pada orang), dan sisi lain keputusan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau insdustri (tertuju pada benda).

## **B. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)**

### **1. Tinjauan Umum**

Pasal 22E ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengamanatkan bahwa “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung umum, umum, bebas, rahasia, jujur dan adli setiap lima tahun sekali”. Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis untuk menjamin terbentuknya pemerintahan yang demokratis pula. Lebih lanjut, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, bila kedua pasal tersebut dikaitkan, maka diperoleh pemahaman bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara regular per-lima tahun sekali dengan proses, mekanisme dan kualitas secara

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum merupakan tuntutan konstitusi yang harus terpenuhi.

Tuntutan tersebut diletakkan kepada penyelenggara pemilihan umum yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dari ketiga institusi tersebut, DKPP dapat dikatakan memiliki posisi yang sentral diantara kedua institusi lainnya. Sebab, menjadi DKPP untuk menjamin dan memastikan KPU dan Bawaslu tetap dalam koridor independensi dan imparialitas.

DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Bila ditelusuri ke belakang, DKPP sendiri merupakan kelanjutan dan bentuk baru dari Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) yang merupakan perwujudan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu serta merupakan bagian internal dari kelembagaan KPU. Keberadaannya bersifat *ad hoc* saja, dalam arti DK KPU baru dibentuk ketika ada kasus dugaan pelanggaran kode etik oleh KPU.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> M. Lutfi Chakim, "Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik" Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014, hlm. 398.

Tahun 2008-2011, DK KPU dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik, tetapi dari aspek struktural kurang *balance* karena di isi oleh penyelenggara pemilu. Kemudian, DK KPU dari sisi kewenangan terbilang masih lemah, karena hanya berwenang memanggil, memeriksa dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi kepada KPU. Tetapi kinerja DK KPU juga tidak mengecewakan, prestasinya memperoleh apresiasi positif dari public termasuk dari pemerintah dan DPR. Bahkan DK KPU dengan berani dan tegas, memberhentikan beberapa anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>35</sup>

Prestasi dan kinerja yang baik tersebut menjadi titik tolak bagi pemerintah dan DPR untuk meningkatkan dan membentuk wujud institusi etik baru. Sisi kebaruan yang dimaksud yaitu, institusi etik tersebut ditarik keluar dari internal KPU, bersifat tetap dan bukan saja menangani dugaan pelanggaran kode etik KPU tetapi termasuk juga Bawaslu di setiap tingkatan. Institusi etik tersebut dinamai Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7.

## 2. Kedudukan Dan Keanggotaan DKPP

Menurut UU Pemilu, DKPP adalah lembaga bersifat tetap dan merupakan bagian dari kelembagaan penyelenggara pemilu yang berada di Ibu Kota Negara. Berdasarkan Pasal 155 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.<sup>36</sup>

Sekadar perbandingan, dalam Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dalam lima belas lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu. Kelima belas lembaga itu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan jajarannya di Kabupaten/Kota, serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Luar Negeri.<sup>37</sup>

Terlihat dalam Pasal 155 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tidak terdapat kata “mengadili”

---

<sup>36</sup> Teguh Prasetyo, 2018, *DKPP RI: Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bermartabat*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 27.

<sup>37</sup> *Ibid.*

sebagaimana terdapat dalam Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Namun, itu tidak berarti bahwa DKPP bukan merupakan peradilan etik, sebab dalam frasa “menerima dan memutus” adalah dua ciri dari suatu lembaga peradilan dan karenanya pengertian “mengadili” sudah termasuk ke dalam pengertian “menerima dan memutus”.<sup>38</sup>

Menurut Teguh Prasetyo, katiadaan frasa “mengadili” dalam Pasal 155 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tidak dapat dijadikan ukuran untuk menganggap DKPP bukan lembaga peradilan. Apa yang dilaksanakan DKPP tidak berbeda jauh dengan makna filosofis dari keberadaan peradilan secara umum, yaitu melaksanakan dan mempertahankan hukum atau menjamin ditaatinya hukum materil dengan putusan DKPP. Hukum materil yang dimaksud yaitu nilai-nilai etis yang sudah ditentukan dalam Peratutan DKPP Nomor 2 Tahun 2017. Secara Faktual DKPP memang memutus perkara dengan keadilan, yang berfungsi mendudukkan pada posisi yang semestinya sesuai dengan perbuatannya dan itu jugalah sebabnya DKPP disebut sebagai peradilan etik menurut hukum, yaitu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

Itulah sebabnya juga, konstruksi DKPP sebagai peradilan etik (*court of ethics*) yang selama ini disematkan, hendaknya di-reform menjadi konstruksi peradilan etik menurut hukum (*the court of ethics according to the law*). Pada konsep tersebut yang ada adalah peradilan yang dijalankan menurut hukum yang berlaku, dan berlaku umum serta dapat dipaksakan dengan sanksi yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atas pelanggaran etik yang dinyatakan terbukti.<sup>40</sup>

Selanjutnya, menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, “.. *Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum*”. Berdasarkan pernyataan tersebut, secara kelembagaan DKPP kedudukannya sejajar dengan KPU maupun Bawaslu, sama-sama sebagai penyelenggara pemilu.<sup>41</sup>

Selain itu, DKPP juga digolongkan sebagai lembaga *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* yaitu lembaga negara yang bersifat penunjang. Karena diantara sekian banyak lembaga negara tersebut adapula yang disebut *self regulatory agencies, independent*

---

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm. 29.

<sup>41</sup> M. Imam Nasef, “*Studi Kritis mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Mengawasi Electoral Integrity di Indonesia*”, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Volume 21 Nomor 3, 21 Juli 2014, h;m. 387.

*supervisory bodies*, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi-fungsi regulatif, administrative dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.<sup>42</sup>

Mengenai struktur keanggotaan DKPP, sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 anggota DKPP berjumlah 15 (lima belas) orang. Namun akibat dari putusan MK tersebut, akhirnya keanggotaan DKPP hanya berjumlah 7 (tujuh) orang, yaitu terdiri dari: 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Menurut Pasal 155 UU Pemilu, anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang, dan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang. Usul keanggotaan DKPP dari setiap unsur diajukan kepada Presiden.

### **3. Tugas, Wewenang dan Kewajiban DKPP**

Sebagai lembaga peradilan etis yang menegakkan kode etik, DKPP bertugas menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. DKPP juga bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas dugaan dan/atau laporan dugaan adanya

---

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu... Op.cit.*, hlm. 29-30

pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.<sup>43</sup> Tugas seperti itu berbeda dengan yang terjadi dalam system peradilan pidana misalnya. Dalam system peradilan pidana, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dilakukan oleh badan-badan terpisah.

Selanjutnya, dalam Pasal 164 UU Pemilu, DKPP juga diberikan sejumlah kewenangan oleh UU Pemilu, antara lain:

- a. memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Tujuan pemanggilan adalah untuk memberikan penjelasan dan pembelaan. DKPP;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk 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.

Kemudian, dalam Pasal 159 UU Pemilu, DKPP juga memiliki beberapa kewajiban seperti:

- a. menerapkan prinsip keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;

---

<sup>43</sup> Balang Mardoki, 2022, "Kedudukan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 Setelah Terbitnya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT Perspektif Siyasah Qadhaiyah (Studi Kasus Pemberhentian Evi Novida Dari Komisioner Komisi Pemilihan Umum republic Indonesia)", Skripsi, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno, Bengkulu, hlm. 22.

- b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;
- c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; serta
- d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

## **C. Etika**

### **1. Pengertian Etik**

Etika selalu menjadi topik pembicaraan terkait dengan banyak aspek dalam kehidupan manusia, mulai dari lingkup kecil seperti di dalam keluarga sampai pada lingkup yang lebih besar seperti negara dan antar bangsa. Banyak masalah yang terjadi antar manusia dipikirkan berpangkal pada pelanggaran terhadap nilai-nilai dan norma-norma etik. Demikian juga banyak contoh perbuatan mulia dan terpuji sesungguhnya dilandasi oleh nilai dan norma etik, dimana seharusnya dilakukan oleh manusia.

Pemaknaan dalam konteks akademis membedakan etika dengan pedoman perilaku yang berlaku dalam masyarakat, seperti sopan santun. Etika dalam filsafat berkaitan dengan pilihan-pilihan yang diambil dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh seseorang sekaligus dampaknya bagi masyarakat luas. Filsafat mengantar dan merunut pembacaan etika sampai pada pemaknaan istilah akarnya.

Secara etimologis, istilah etika berasal dari bahasa Yunani kuno *ethikos*, yang berarti kewajiban moral.<sup>44</sup> Moral adalah kata yang sama artinya, namun diambil dari bahasa latin. Istilah moral berasal dari kata *mos* dan jamaknya *mores*, artinya sama dengan etika, yaitu adat kebiasaan.<sup>45</sup> Kedua istilah ini saling dipertukarkan dalam perbincangan ilmiah maupun sehari-hari.

Bertens mengatakan pengertian etika mengalami perkembangan sehingga sampai saat ini setidaknya ada tiga arti, yaitu:

- a. Etika diartikan sebagai nilai-nilai maupun norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok masyarakat dalam mengatur tingkah laku, misalnya etika agama Budha, etika Protestan, etika suku indian, etika islam dan sebagainya. Dalam pengertian ini, etika disamakan artinya dengan sistem nilai. Sistem nilai menjadi pegangan dalam menjalani kehidupan agar seseorang atau suatu kelompok masyarakat dapat hidup dengan tenang, bahagia dan bermartabat.<sup>46</sup>
- b. Etika diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang biasanya disebut dengan kode etik. Kode etik biasanya telah tertulis maupun disahkan oleh asosiasi profesi. Misalnya, kode etik

---

<sup>44</sup> McMenemy dkk, 2006, *A Handbook of Ethical Practice: A Practical Guide to Dealing with Ethical in Information and Library Work*, Oxford, Chandos Publishing, hlm. 1.

<sup>45</sup> K. Bertens, 2007, *Etika*, Gramedia, Jakarta, hlm. 2.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

guru, kode etik wartawan, kode etik hakim, kode etik polisi, kode etik kedokteran, kode etik apoteker, kode etik pengacara, dan bahkan kode etik pesulap. Berbagai profesi pada umumnya mempunyai kode etik sendiri-sendiri.<sup>47</sup>

- c. Etika diartikan sebagai ilmu tentang baik atau buruk, ataupun ilmu yang menyelidiki tingkah laku moral. Disebut juga dengan istilah filsafat moral. Dalam pengertian ini, etika lebih bersifat kajian filsafat sebab etika termasuk salah satu cabang filsafat. Istilah lain yang mirip dengan etika, tetapi berlainan artinya adalah “eticket”. Eticket artinya sopan santun. Setiap masyarakat mempunyai norma sopan santun. Eticket suatu masyarakat dapat sama, tetapi dapat pula berbeda. Lain halnya dengan etika yang lebih bersifat universal, eticket lebih bersifat lokal.<sup>48</sup>

## **2. Peran Etika Dalam Kehidupan Manusia**

Etika secara lebih detail merupakan ilmu yang membahas moralitas atau tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas. Etika mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam mengambil suatu keputusan moral dengan objektivitas untuk menemukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah laku individu terhadap individu lainnya. Etika lebih memusatkan perhatiannya pada individu

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

masyarakat. Etika lebih memandang motif alami suatu perbuatan sebagai hal yang terpenting. Dengan kata lain, etika mengatur suatu kehidupan manusia secara batiniah dan menuntun motivasi-motivasi manusia ke arah yang lebih baik atau buruk.

Etika yang juga sebagai suatu filsafat moral, tidak melihat fakta-fakta, tetapi fokus pada nilai-nilai dan ide-ide tentang kebaikan dan keburukan, bukan terhadap tindakan manusia. Tuntutan dari etika tidak hanya pada kebenaran sebagaimana adanya, tetapi juga kebenaran sebagaimana seharusnya dengan berdasarkan manfaat atau kebaikan dari seluruh tingkah laku manusia. Perkataan etika di Indonesia sering diartikan sebagai susila atau kesusilaan, yaitu perbuatan yang baik atau perbuatan yang beradab sebagai akhlak manusia. James J. Spillane mengungkapkan bahwa etika atau ethics memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Etika mengarahkan atau menghubungkan penggunaan akal budi individual dengan objektivitas untuk menentukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah laku seseorang terhadap orang lain.<sup>49</sup>

Sementara itu menurut Suhrawardi K. Lubis, dalam istilah latin, ethos atau ethikos selalu disebut dengan mos, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah morlitas atau yang sering di istilahkan

---

<sup>49</sup> Suhrawardi K. Lubis, 1997, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 13.

dengan perkataan moral. Namun demikian, apabila dibandingkan dalam pemakaian yang lebih luas, perkataan etika dipandang lebih luas dari perkataan moral, sebab terkadang istilah moral sering dipergunakan hanya untuk menerangkan sikap lahiriah seseorang yang biasa dinilai dari wujud tingkah laku atau perbuatan nyata.<sup>50</sup>

Etika sebagai ilmu cabang filsafat moral tentu mempunyai kebenaran-kebenaran yang validitasnya tidak perlu dibuktikan oleh ilmu pengetahuan yang bersangkutan, melainkan sebagai sesuatu yang diandaikan. Kebenaran-kebenaran itu disebut dengan istilah postulat. Ada tiga postulat atau kebenaran filosofis yang menopang segala sistem etika, yaitu:<sup>51</sup>

a. Keberadan Tuhan

Jika tuhan tidak ada, maka tidak ada kebaikan tertinggi. Selain sebagai pencipta umat manusia, ia juga menjadi tujuan akhir hidup dan perjuangan manusia. Tanpa tuhan sebagai pemberi hukum mutlak dan hakim agung, tidak akan ada hukum moral yang dapat menuntun dan menentukan apa yang harus kita lakukan. Oleh karenanya, tidak ada pula keharusan dan tidak ada etika.

b. Kebebasan Berkehendak

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 13-14.

Jika kehendak manusia tidak bebas, manusia tidak dapat memilih antara yang benar dan yang tidak benar, ia juga tidak dapat mengarahkan alur kehidupannya sendiri. Semua perbuatan satu-satunya yang mungkin untuk dilakukan. Tidak ada perbuatan yang dianggap salah bila perbuatan itu memang diluar kemampuan manusia untuk menghindarinya.

c. Keabadian Jiwa

Jika jiwa manusia tidak merupakan roh yang hidup sesudah kehidupan manusia sekarang ini, tidak akan ada motivasi yang memadai untuk melakukan tindakan yang benar dan menghindari yang tidak benar, mengingat bahwa tidak keutamaan sering tidak mendapatkan imbalan yang setimpal dan kecurangan tidak dihukum sebagai mana mestinya di dunia ini.

Dari kebenaran atau postulat-postulat etika disebutkan oleh Franz Magnis Suseno, fungsi utama dari etika yaitu untuk membantu kita mencari orientasi kritis dalam berhadapan dengan moralitas yang membingungkan. Disitu terlihat bahwa etika adalah pemikiran sistematis tentang moralitas, dan yang dihasilkannya secara langsung bukan kebaikan melainkan suatu pengertian yang lebih mendasar dan kritis.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> C.S.T Kansil dan Christine T. Kansil, 1995, *Pokok-Pokok Etika Profesi Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 2.

### 3. Penegakan Kode Etik Pemilihan Umum

Kode Etik pemilihan umum merupakan satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Munculnya model penegakan etika dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia diawali pada saat pemilihan umum tahun 2009, dimana dalam hal pengaduan terhadap pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dibentuklah sebuah dewan kehormatan yang bersifat *ad hoc* berdasarkan ketetapan KPU.

Sebagai sebuah koreksi dalam penyelenggaraan pemilihan umum, 2004, pemilihan umum tahun 2009 menunjukkan bahwa pengawasan terhadap pemilihan sangat mutlak diperlukan dengan lahirnya Bawaslu yang memiliki fungsi sebagai pengawas jalannya pemilihan umum seluruh Indonesia. Namun terdapat sebuah kelemahan dimana pelanggaran-pelanggaran yang terjadi tidak dapat diselesaikan secara maksimal, karena kesalahan yang dilakukan oleh para komisioner KPU tidak diadili secara administratif. Hal ini kemudian yang menjadi salah satu landasan para politikus dari pihak legislator untuk memecah kembali kualitas pemilihan umum yang akan datang dengan melahirkan sebuah lembaga baru yakni Dewan

Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang berfungsi sebagai eksekutor atau penegak etika penyelenggara pemilu.<sup>53</sup>

Dalam menjalankan sebuah persidangan dalam dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu, DKPP menjalankannya dengan mengedepankan prinsip cepat dan sederhana. Dalam ketentuan Pasal 22 dan Pasal 33 ayat 3 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum terkait putusan yang dikeluarkan oleh DKPP dapat memberikan sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap.

#### **D. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir atau kerangka teoritis (*teoritical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*) yaitu kerangka berpikir dari peneliti yang bersifat teoritis mengenal masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variable-variabel yang akan diteliti. Kerangka pikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya. Bertitik tolak dari yang digunakan dalam pengkajian permasalahan maka dapat dimuat suatu kerangka berpikir atau kerangka teori yang telah diuraikan tersebut di atas.

---

<sup>53</sup> Fatkhurorman dan Syam Hadijanto, 2015, *Penegakan Etika di Indonesia*, Intelegensia Media, Malang, hlm. 76.

Pada skripsi Analisis Hukum Terhadap Kategorisasi Putusan Dkpp Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara, ada dua hal akan di bahas. *Pertama*, putusan pengadilan tata usaha negara yang bersifat administrasi dapat merehabilitasi seorang Penyelenggara Pemilu yang menurut penegakan kode etik, yang bersangkutan secara substansi melanggar kode etik, mengingat putusan DKPP bersifat final dan mengikat, dengan indikator sebagai berikut: Pengadilan Tata Usaha Negara, Konsep Etika, Kode Etik, Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu, *Kedua*, komparabilitas kriteria yuridis antara keputusan tata usaha negara yang dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Putusan DKPP, dengan indikator sebagai berikut: Pengertian Komparabilitas, Keputusan Tata Usaha Negara, dan Putusan DKPP.

#### **E. Definisi Operasional**

Definisi operasional disusun untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan penelitian penelitian hukum ini. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

##### **1. Peradilan Tata Usaha Negara**

Peradilan tata usaha negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.

## 2. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

## 3. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

## 4. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 5. Kode Etik Pemilihan Umum

Kode Etik pemilihan umum merupakan satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.