



**KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA
PEMILIHAN UMUM MENGADILI PENYALAHGUNAAN
WEWENANG PENYELENGGARAAN PEMILU**

*Authority of The Honorary Council of General Election Organizers to Address
Abuse Election Organization Authority*

I Nyoman Sugiarta^{1*}, I Nyoman Suandika², Kadek Dedy Suryana³

^{1,2,3}Universitas Mahendradatta

¹Email: manggita12@gmail.com

²Email: pakden278@gmail.com

³Email: dedy.pinguinfm@gmail.com

Abstract

The purpose of this research is to analyze the authority to adjudicate abuse of authority, as well as to understand the practice of adjudicating complaints of abuse of authority by the Honorary Council of General Election Organizers. The method used in preparing this research is a juridical-normative approach, namely research that focuses or examines the application of legal norms or rules in positive law. Apart from that, juridical-normative research focuses on library materials and regulations used as basic materials for preparation. The results of this research are that the provisions on abuse of authority norms in Article 15 letter (d) of DKPP Regulation Number 2 of 2017 have absorbed the concept of abuse of authority in election administration law. From a theoretical perspective, the concept of abuse of authority is usually only limited to the perspective of legal actions/factual actions of government administration, so that it does not become an object of study in ethical assessments/trials. From the juridical aspect, the provisions of Article 15 letter (d) normatively conflict with Article 21 of the AP Law which states that the Court (Administration) has the authority to judge whether there are elements of abuse of authority, so that systematically assessing whether there are elements of abuse of authority is the domain of the State Administrative Court or Bawaslu which is a quasi judiciary in the field of election administration, as stated in Article 460 of the Election Law. Furthermore, the assessment of the actions and actions of election organizers who are deemed to have committed abuses of authority cannot be based on ethical standards, because authority is the core object of study in state administrative law. In other words, Article 15 letter (d) of DKPP Regulation Number 2 of 2017 must be deleted.

Keywords: Honorary Council of General Election Organizers, Election, Authority

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kewenangan dalam mengadili penyalahgunaan wewenang, serta mengetahui praktik mengadili aduan penyalahgunaan wewenang oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Metode yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat yuridis-normatif yaitu suatu penelitian yang berfokus atau mengkaji mengenai penerapan norma-norma hukum atau kaidah-kaidah dalam hukum positif. Selain itu penelitian yuridis-normatif berfokus pada bahan pustaka dan peraturan-peraturan yang digunakan sebagai bahan dasar penyusunan. Hasil dari penelitian ini adalah Ketentuan norma penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 telah mengabsorpsi konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi pemilu. Dari sisi teoretis konsepsi penyalahgunaan wewenang lazimnya hanya dibatasi

pada perspektif tindakan hukum/tindakan faktual administrasi Pemerintahan, sehingga tidak menjadi objek kajian dalam penilaian/peradilan etik. Sedangkan dari aspek yuridis ketentuan Pasal 15 huruf (d) secara normatif bertentangan dengan Pasal 21 UU AP yang menyatakan bahwa Pengadilan (Administrasi) berwenang dalam mengadili ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga secara sistematis penilaian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi domain Peradilan TUN atau Bawaslu yang merupakan quasi peradilan di bidang administrasi Pemilu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 460 UU Pemilu. Lebih lanjut, penilaian terhadap tindakan maupun perbuatan Penyelenggara Pemilu yang dinilai melakukan penyalahgunaan wewenang tidak dapat didasari pada ukuran etika, sebab wewenang merupakan objek kajian inti dalam hukum administrasi negara. Dengan kata lain, Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 tersebut harus dihapus.

Kata Kunci: DKPP, Pemilu, Wewenang

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu mekanisme transisi kekuasaan yang lahir bersamaan dengan demokrasi. Sejarah demokrasi kuno diawali pertama kali di Athena pada abad ke-5 SM. Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat, dan “*kratos/cratein*” yang berarti pemerintahan. Sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat, atau yang lebih dikenal pemerintahan dari rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa diselenggarakannya Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dari negara yang menganut paham demokrasi. Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara teratur dan setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dalam hal ini, setiap warga negara berhak untuk menentukan calon pemimpin yang akan mereka pilih serta mereka dukung, tanpa ada paksaan dari orang lain. Selain itu, pemilihan umum harus melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam rangka memanfaatkan hak memilih dan dipilih. Proses tersebut harus dilakukan secara mandiri dan tanpa ada paksaan dari siapapun.¹

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintah negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai penyederhanaan dari Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Salah satu aspek penentu demokratis-tidaknya suatu Pemilihan Umum (Pemilu) adalah dengan adanya badan atau lembaga penyelenggara Pemilihan Umum. Standar Internasional menyatakan, bahwa lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) harus melakukan semua kegiatan pemilihan umum secara independen, transparan, dan tidak berpihak. Lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) harus mengedepankan profesionalisme, bekerja efektif dan efisien, serta mengambil keputusan yang cepat dan tepat. Kredibilitas lembaga penyelenggara

Pemilihan Umum (Pemilu) ditentukan oleh keyakinan publik atas apa yang mereka kerjakan sejak tahap pertama Pemilihan Umum (pendaftaran pemilih) hingga tahap akhir (pelantikan calon terpilih).

Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) selanjutnya disingkat dengan DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum (Pemilu)” Selanjutnya dalam pasal 109 disebutkan bahwa “(1) DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota Negara. (2) DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Keberadaan Dewan Kehormatan Pengawas Pemilihan Umum bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. Namun wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi kepada KPU yang bersifat *Ad Hoc*. Institusi ini dibentuk dan diberikan kewenangan memberikan keputusan final dan mengikat, sehingga penyelenggara pemilihan umum yang diberikan sanksi tidak dapat membuat upaya hukum lain selain menerima. Diantara tugas DKPP adalah menjadi nilai (*Value*) sebagai sistem norma agar penyelenggara pemilihan umum dapat dipercayai masyarakat. DKPP sebagai Instrumental control social dalam sistem berbangsa untuk memberi rasa nyaman dan puas bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan umum atau disebut juga sebagai *the believe capacity of any object to statistfy human desire*. Negara hendak menjadikan lembaga ini sebagai instrumen demokrasi yang mencitrakan dirinya dengan nilai kebaikan bersama tanpa keberpihakan.² Keberadaan DKPP diharapkan sedapat mungkin mencegah praktik Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi. Pemilihan Umum yang Luber dan Jurdil menjadi tanggung jawab kita semua terutama Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu), dan oleh karena itu, DKPP dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya tidak gentar mengingatkan bahkan memberhentikan anggota KPU dan Bawaslu yang apabila dalam proses Pemilihan Umum terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Adapun yang menjadi tugas dan wewenang dari Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP) adalah sebagai berikut;³

1. DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilihan umum;
2. Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadakan melanggar kode etik penyelenggara pemilu, anggota yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu berhenti sementara.
3. Tugas DKPP meliputi:
 - a. Menerima pengaduan dan/ atau laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu;
 - b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu;
 - c. Menetapkan putusan; dan

- d. Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindak lanjuti.
4. DKPP mempunyai wewenang untuk:
 - a. Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
 - b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
 - c. Memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Sejak dilantik pada 12 Juni Tahun 2012. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) telah merampungkan tugas-tugas awalnya. Demi menegakan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilihan umum, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengharuskan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) menyusun peraturan kode etik dan pedoman beracara. Bahwa plampau, ada 10 september 2012 kedua peraturan telah ditandatangani Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU), sekedar informasi, setiap rumusan dalam butir-butir kode etik dibahas, dirumuskan, dan disepakati antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Pembahasannya juga melibatkan para pemangku kepentingan, dalam suatu Kelompok Kerja (Pokja) yang dibentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Anggota Pokja ini direkrut dari NGO pemantau pemilihan umum, akademisi, mantan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), lembaga penegak etika profesi seperti Badan Kehormatan Dewan perwakilan Rakyat, (DPR), KPPU, KIP, Komisi Yudisial, Divisi Prompam Mabes Polri, Bareskrim, MK, dan Kementrian Hukum dan HAM, disamping masukan dan konsultasi kepada publik, utamanya di Semarang dan Surabaya.

Penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu dalam berbagai bidang, baik Hukum Pidana maupun hukum Administrasi, memiliki fungsi yang strategis dalam mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil, sehingga bagian selain hukum, seperti penegakan etika harus dipisahkan dalam wilayah tersendiri. Dengan demikian, penilaian terhadap keputusan dan/ atau tindakan badan maupun pejabat administrasi yang termasuk dalam klasifikasi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) seharusnya hanya dibatasi dalam kerangka hukum administrasi dan bukan dari perspektif etika, sebab penilaian terhadap wewenang merupakan kajian inti dalam hukum administrasi dan bukan wilayah penegakan etik.⁴ Hal ini secara langsung berimplikasi terhadap ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan wewenang dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP 2 Tahun 2017) harus direvisi. Adanya ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP 2 Tahun 2017 telah menjadikan DKPP bertindak seolah sebagai pengadilan administrasi (Badan Pengawas Pemilu/Peradilan Tata Usaha Negara) dan bukan sebagai penegak etika. Hal demikian dapat terlihat dari pertimbangan hukum Putusan DKPP dalam mengadili perbuatan Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) yang dinilai telah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang. Seperti dalam Putusan 123-PKE-DKP/X/2020 yang memberhentikan

Arief Budiman dari jabatan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) karena dinilai telah melakukan penyalahgunaan wewenang.

Di satu sisi, postulat demikian menggambarkan bahwa ruang etika dapat mengabsorpsi wilayah hukum administrasi yang seharusnya hanya dimiliki oleh Bawaslu maupun Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sedangkan di lain sisi, kondisi demikian juga merefleksikan ruang abu-abu (*grey area*) antara penegakan etika dan penegakan hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Dari sisi yuridis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum yang klasifikasinya telah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), sehingga penggunaan norma tersebut harus selalu dikaitkan dengan tindakan hukum dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. Sedangkan, dari sisi teoretis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum dalam administrasi pemerintahan. Sebab, penilaian terhadap wewenang merupakan kajian inti dari hukum administrasi. Dengan demikian, dalam tulisan ini akan menjelaskan kekeliruan penegakan hukum administrasi yang telah dipraktekkan oleh DKPP melalui Peradilan Etik yang menangani pelanggaran terhadap norma penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana Analisis Kewenangan dalam Mengadili Penyalahgunaan Wewenang oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum?; 2) Bagaimana praktik mengadili aduan penyalahgunaan wewenang oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum?

METODE

Metode yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat yuridis-normatif yaitu suatu penelitian yang berfokus atau mengkaji mengenai penerapan norma-norma hukum atau kaidah-kaidah dalam hukum positif. Selain itu penelitian yuridis-normatif berfokus pada bahan pustaka dan peraturan-peraturan yang digunakan sebagai bahan dasar penyusunan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Kewenangan dalam Mengadili Penyalahgunaan Wewenang oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

Ketentuan mengenai larangan atau pencegahan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) no. 2 Tahun 2017 secara praktis memunculkan permasalahan baik dari sisi yuridis maupun teoritis. Dari sisi yuridis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum yang klasifikasinya telah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), sehingga penggunaan norma tersebut harus selalu dikaitkan dengan tindakan hukum dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. Sedangkan, dari sisi teoritis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum dalam administrasi pemerintahan. Sebab, penilaian terhadap wewenang merupakan kajian inti dari hukum administrasi.

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisisme yang tinggi, dalam arti bersifat

selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.

Memperhatikan hal tersebut berarti pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Pemilihan Umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk baik dalam jabatan legeslatif maupun eksekutif. Hal ini berarti terdapat berbagai sistem pemilihan umum yang di terapkan di dunia. Landasan berpikirnya bahwa dalam menilai sistem Pemilihan Umum (Pemilu) dapat dilihat dari kedudukan kepentingan rakyat itu sendiri.

Etika Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Etika merupakan ilmu dan termasuk cabang dari filsafat yang paling tua sejak zaman Yunani Kuno. Etika adalah refleksi kritis, metodis, dan sistematis tentang tingkah laku manusia yang berkaitan dengan norma-norma atau tentang tingkah laku manusia dari sudut kebaikannya. Hal yang dibicarakan dan dianalisis dalam etika, adalah tema-tema sentral mengenai hati nurani, kebebasan, tanggung jawab, norma, hak dan kewajiban, serta nilai-nilai kebaikan. Lazimnya pengertian etika dirumuskan sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat untuk mengatur tingkah lakunya, yang bertujuan untuk menciptakan hubungan antar manusia dalam masyarakat secara harmonis, dan oleh sebab itu “etika” selalu menuntun orang agar bersungguh-sungguh menjadi baik, agar memiliki sikap etis.³⁶

Terkait dengan Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu), maka terhadap istilah “Kode Etik”, diartikan sebagai 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. Adapun tujuan kode etik ini adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu, yang sesuai dengan asas Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), yaitu: (1) mandiri; (2) jujur; (3) adil; (4) kepastian hukum, tertib; (6) kepentingan umum; (7) keterbukaan; (8) proporsionalitas; (9) profesionalitas; (10) akuntabilitas; (11) efisiensi; dan (12) efektivitas.³⁷ Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012 Nomor 11 Tahun 2012 Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut saja Peraturan Kode Etik Pemilu), telah ditentukan bahwa bahwa Kode Etik Pemilu ini berlandaskan pada: (1) Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang-Undang; (3) sumpah/janji jabatan sebagai Penyelenggara Pemilu; dan (4) asas Penyelenggara Pemilu.

Dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, disebutkan ada 21 prinsip dasar yang merupakan kewajiban Penyelenggara Pemilu, yaitu:

1. Menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang – undangan;
2. Menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
6. Menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
7. 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;
8. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
9. Melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya;
10. Menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
11. Mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
12. Menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia.
13. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
14. Menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya;
15. Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
16. Tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, kewajibannya;
17. Melaksanakan tugas-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;
18. Mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
19. Menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD, dan tim kampanye;
20. Mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian,

penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;

21. Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, atau tim kampanye.

Dalam Peraturan Kode Etik Pemilu diatur pula tentang pelaksanaan Prinsip

1. Dalam melaksanakan asas mandiri dan adil, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - a. bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta pemilu, dan media massa tertentu;
 - b. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
 - c. menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;
 - d. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
 - e. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;
 - f. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
 - g. tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
 - h. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
 - i. menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya;
 - j. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;
 - k. tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.
2. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - 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, menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
 - d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil.
3. Dalam melaksanakan asas jujur, keterbukaan, dan akuntabilitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundangundangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;

- b. membuka akses publik mengenai informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai peraturan perundang – undangan;
 - c. menata akses publik secara efektif dan masuk akal serta efisien terhadap dokumen dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
 - e. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
 - f. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu; dan
 - g. memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.
4. Dalam melaksanakan asas kepentingan umum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - a. memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
 - b. memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
 - c. membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
 - d. menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan
 - e. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.
 5. Dalam melaksanakan asas proporsionalitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - 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; dan
 - c. tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
 6. Dalam melaksanakan asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
 - a. menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;
 - b. bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
 - c. bertindak hati-hati dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan;
 - d. melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi;
 - e. menggunakan waktu secara efektif sesuai alokasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu;

- f. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu; dan
 - g. menggunakan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD atau yang diselenggarakan atas tanggungjawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu.
7. Dalam melaksanakan asas tertib, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
- a. memastikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik berdasarkan data dan/atau fakta;
 - b. memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebar-luaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat;
 - c. memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
 - d. memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum atau biasa disingkat DKPP adalah suatu lembaga yang dikhususkan untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) kinerja dari KPU dan Bawaslu serta jajarannya. DKPP bertugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 109 tentang Penyelenggara Pemilu. DKPP resmi dibentuk pada 12 Juni 2012, terdiri dari 7 anggota yang berasal dari unsur KPU dan Bawaslu masing-masing satu orang, serta dari unsur tokoh masyarakat yang diajukan oleh DPR dan Pemerintah.

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. DK KPU adalah institusi etik difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

DK KPU dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang seimbang karena didominasi oleh penyelenggara Pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Jimly Asshiddiqie dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan.

Dari prestasi yang dianggap baik inilah Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tetapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. DKPP akhirnya secara resmi lahir pada 12 Juni 2012.²²

Pengertian Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah diatur dalam pasal 1 angka 24 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik

Penyelenggara Pemilu”.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI juga merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi Indonesia khususnya penyelenggara Pemilu. Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya Pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak hanya Luber jurdil, tetapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang beul-betul bermartabat.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara lebih spesifik, dalam pasal 155 ayat (2) DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.

Tugas DKPP diatur dalam pasal 159 ayat (1) sebagai berikut:

1. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu, dan
2. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

Pada ayat (2), disebutkan tentang kewenangan DKPP, yaitu:

1. Memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan
2. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain
3. Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik, dan
4. Memutus pelanggaran kode etik.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekarang sudah banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Dibiidang kehakiman misalnya, sudah ada Komisi Yudisial, disamping ada majelis kehormatan hakim dalam sistem internal Mahkamah agung. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat dewan pers. Dilingkungan lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD juga telah diatur dalam UU tentang MPR, DPR, dan DPRD adanya badan kehormatan DPD dan bahkan badan kehormatan DPR sebagai lembaga penegak kode etik. Dewasa ini telah diubah menjadi Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) sebagai penegak pertama oleh UU bahwa proses penegakan etika itu merupakan proses yang dilakukan oleh sebuah mahkamah kehormatan.

Dilingkungan organisasi profesi hukum pun sudah lama berkembang adanya sistem kode etik, seperti dilingkungan PERADI (Persatuan Advokat Indonesia) juga sudah diatur adanya kode etik dan majelis kehormatan *advokad*, demikian juga dalam lingkungan Ikatan Notaris Indonesia sudah ada Majelis Kehormatan Notaris (MKN). Dengan adanya majelis penegak kode etik tersebut, diharapkan bahwa dapat menjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya, dengan menjamin semua prinsip etika profesi ditegakkan sebagaimana mestinya. Namun demikian, semua lembaga penegak kode etik tersebut sebagian besar dalam penegakannya masih

kurang efektif, salah satu penyebabnya adalah lembaga- lembaga penegak kode etik tersebut tidak memiliki kedudukan yang independen, sebagian besar orang pun juga beranggapan bahwa persoalan etika itu menyangkut masalah privat atau pribadi, sehingga tata cara penegakannya harus bersifat tertutup.

Pelaku pelanggaran kode etik berasal dari lembaga masing-masing, sehingga muncul anggapan lembaga yang bersangkutan akan menutupi persoalan tersebut. Tetapi disini kita harus membedakan antara masalah etika yang biasa dipahami sebagai masalah pribadi, dengan jabatan publik yang hendak diatur oleh sistem etika itu yang tidak lain menyangkut kepentingan umum (*public interest*). Hal itulah yang dirintis dan dipelopori oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Seperti contoh, dalam kode etik KPU sebagai penyelenggara pemilu dan kode etik Bawaslu sebagai pengawas pemilu, diatur dan dituangkan sendiri dengan peraturan KPU dan peraturan Bawaslu, tetapi prosedur beracara di DKPP sebagai lembaga penegak kode etik bagi kedua lembaga penyelenggara dan pengawas Pemilihan Umum (Pemilu) tersebut disusun dan dituangkan sendiri dengan peraturan DKPP.

Dalam menegakkan kode etik penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), DKPP berhak melakukan langkah-langkah penegakan kode etik penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang telah diatur, baik dalam undang-undang Pemilihan Umum (Pemilu) maupun dalam peraturan DKPP. Dalam ketentuan Pasal 458 ayat (14) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa “Penyelenggara pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP”. Putusan DKPP dikeluarkan setelah DKPP melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan, mendengar pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti yang lainnya sesuai dengan ketentuan Pasal 458 ayat (10) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dipertegas bahwa “Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, menyatakan putusan DKPP bersifat final and binding, artinya tidak ada ruang untuk menilai atau menginterpretasikan Putusan DKPP. Ketentuan Pasal 112 ayat (12) tersebut, dipertegas lagi dalam Pasal 39 Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, menyatakan bahwa:³⁸

1. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat.
2. Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 (tujuh) Hari sejak putusan dibacakan.
3. Dalam hal putusan DKPP menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap, jajaran KPU dan/atau Bawaslu memberhentikan sementara sebelum surat keputusan pemberhentian tetap diterbitkan.
4. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan mengawasi pelaksanaan Putusan DKPP.

Frasa final and binding dalam putusan DKPP, mewajibkan KPU dan Bawaslu untuk segera melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 hari sejak putusan dibacakan. Walaupun secara konseptual dan yuridis putusan DKPP melampaui kewenangan yang dimilikinya (menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu).

Penyalahgunaan wewenang merupakan frasa yang terdiri dari kata

“penyalahgunaan” dan “wewenang”. Kata wewenang sendiri memiliki padanan dalam bahasa Inggris dengan sebutan *authority*. Dalam *Black's Law*, kata *authority* diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.³⁹ Secara sederhana berarti wewenang adalah kekuasaan hukum berupa hak untuk memerintah atau bertindak oleh pejabat publik dalam wilayah hukum publik.⁴⁰

Secara leksikal, kata penyalahgunaan sendiri terdiri dari dua suku kata yaitu “salah-guna” dan berbentuk kata benda (*noun*) yang menunjukkan suatu proses dan cara.⁴¹ Lebih lanjut, kata penyalahgunaan menurut KBBI diartikan sebagai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya dengan konotasi negatif atau biasa juga disebut sebagai penyelewengan.⁴²

Sedangkan kata wewenang berasal dari suku kata “wenang” yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak. Dalam praktiknya, kata wewenang juga dipadankan dengan kata kewenangan seperti dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang memadankan kata wewenang dengan kewenangan, maupun dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Hal demikian secara langsung menggambarkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan dalam penggunaan kata wewenang dan kewenangan.

Dalam beberapa literatur, kata penyalahgunaan wewenang biasa disebut sebagai *Detournement de Pouvoir* (Prancis), *Abuse of authority* atau *Improper Propose* (Inggris) dan *Afwenteling van mact* (Belanda).⁴³ Secara umum, berbagai terminologi tersebut memberikan pengertian bahwa pejabat administrasi tidak diperkenankan untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya selain yang dimaksud oleh pemberi wewenang maupun yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar menjalankan wewenang. Lebih lanjut, adanya berbagai terminologi mengenai penyalahgunaan tersebut memberikan indikasi bahwa persoalan mengenai kewenangan/wewenang pejabat administrasi merupakan hal yang istimewa dalam lalu lintas hukum administrasi, sebab hal ini didasari atas prinsip fundamental *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁴⁴

Berdasarkan akar sejarahnya, doktrin mengenai larangan penyalahgunaan wewenang semula lahir dan berkembang di Perancis melalui Dewan Prancis atau peradilan administrasi (*Conseil d'Etat*) kurang lebih sejak dua ratus tahun lalu. Dalam praktiknya konsepsi *detournement de pouvoir* dijadikan dasar untuk membatalkan tindakan/keputusan pejabat administrasi yang menggunakan wewenangnya selain yang telah ditentukan.⁴⁵

Hal demikian secara langsung menggambarkan keistimewaan hukum Perancis yang menggunakan kombinasi pengadilan dan administrasi pemerintahan, sebab *Conseil d'Etat* kendati memiliki fungsi mengadili sengketa administratif, namun secara struktural bukan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Perancis, layaknya Indonesia yang PTUN-nya berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) berdasarkan paradigma *unity of jurisdiction*.⁴⁶

Lebih lanjut, konsepsi penyalahgunaan wewenang kemudian mengalami perkembangan dan perluasan oleh *Conseil d'Etat*, sebagaimana dikemukakan Yulius bahwa dalam perjalanannya penilaian terhadap *detournement de pouvoir* mencakup⁴⁷:

1. Ketika tindakan pejabat pemerintahan tersebut benar-benar diambil tanpa didasari kepentingan publik (*when the administrative act is completely taken without the public interest in mind*).
2. Ketika tindakan pejabat pemerintahan diambil atas dasar kepentingan umum, tetapi diskresi yang dilakukannya itu tidak sesuai tujuan dari peraturan dasarnya (*when the administrative act is taken on the basis of the public interest but the discretion which the administration exercises in doing so was not conferred by law for that purpose*).
3. Dalam kasus yang bersifat prosedural, pejabat pemerintahan bertindak menyimpang ketika menerapkan suatu norma dalam peraturan, yang prosedurnya sesuai ketentuan yang ada, tetapi tujuannya lain dari apa yang ada dalam peraturan tersebut (*in cases of détournement de procedure where the administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purposes*).

Pada masa awal pencetusan gagasan pembentukan peradilan hukum administrasi di Indonesia, beberapa ahli telah menentukan salah satu wewenang peradilan administrasi berupa penilaian terhadap ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, sebagaimana yang diuraikan oleh E. Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Argumentasi mengenai penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang pertama dimulai dari Kranenburg yang menyatakan bahwa suatu ketetapan administrasi negara dapat dibatalkan jika ketetapan tersebut tidak sesuai dengan isi dan tujuan peraturan yang menjadi dasar ketetapan tersebut.

Pendapat Kranenburg juga diamini oleh Vegting, yang secara sistematis menyebutkan bahwa suatu ketetapan/tindakan administrasi dapat dibatalkan jika memenuhi 4 kondisi yaitu⁴⁸:

1. Suatu administrasi negara membuat ketetapan, namun hal tersebut tidak memiliki alasan atau dasar hukum (*geen oorzaak*);
2. Suatu administrasi membuat ketetapan dengan alasan atau dasar hukum yang keliru (*valse oorzaak*);
3. Suatu ketetapan administrasi negara didasarkan pada alasan-alasan yang tidak dapat diterima (*ongeoorloofde oorzaak*);
4. Suatu alat (badan administrasi) negara mengeluarkan ketetapan tetapi alat negara itu menggunakan wewenang secara tidak sesuai dengan tujuan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan (*détournement de pouvoir*)

Berbeda dengan Kranenburg maupun Vegting, Vos menjelaskan bahwa ditinjau dari batas kekuasaan formil, *détournement de pouvoir* bukanlah suatu yang bertentangan dalam tujuan wewenang maupun kepentingan publik, melainkan hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menjadi kewenangan pada Hakim biasa (Peradilan Umum) untuk menilai ada tidaknya *détournement de pouvoir*. Dari berbagai argumentasi tersebut, dalam perjalanannya ternyata argumentasi.

Hal menarik dari definisi Prins yang juga ditegaskan oleh Utrecht adalah kecenderungan membatasi penggunaan terminologi *détournement de pouvoir* hanya pada wilayah hukum administrasi pemerintahan.⁴⁹ Hal ini disebabkan pengertian *détournement de pouvoir* itu sendiri terlalu luas yang dapat meliputi berbagai macam bentuk atau tindakan administrasi, sehingga jika hendak

digunakan dengan barometer keadilan lazimnya harus disesuaikan dengan definisi yang konkret dalam hukum administrasi.⁵⁰

2. Praktik Mengadili Aduan Penyalahgunaan Wewenang oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

Perkembangan terbaru dari Politik hukum pemilu, pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah adanya penguatan kewenangan Bawaslu, yang sebelumnya hanya memiliki kewenangan pencegahan dan pengawasan proses Pemilu. Berdasarkan UU Pemilu terbaru, Bawaslu telah dilekatkan kewenangan untuk memutus pelanggaran administrasi,⁵¹ sebab pelanggaran administrasi sebelumnya hanya dipahami sebagai pelanggaran prosedur antara peserta pemilu tanpa menghubungkan dengan Penyelenggara Pemilu yang juga berpotensi dapat melanggar administrasi maupun prosedur dalam tahapan Pemilu (Dahulu pengertian pelanggaran administrasi hanya diartikan secara sempit yang mencakup tindakan atau perbuatan peserta pemilu, seperti pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun, atau larangan berkonvoi lintas daerah).⁵²

Jika menggunakan pendekatan tekstual, konstruksi Pasal 460 tersebut dapat diartikan di satu sisi pembentuk undang-undang hendak menegaskan cakupan wilayah administrasi pemilu, sebab penyelenggaraan pemilu membutuhkan penegakan hukum administrasi yang berkeadilan. Namun di lain sisi, ketentuan tersebut tidak membatasi wilayah administrasi pemilu melalui pengertian yang komprehensif, sebab batasan mengenai penegakan hukum administrasi disandarkan pada ayat (2) yang menyebutkan pelanggaran administrasi bukan termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Alhasil melalui pembacaan yang tekstual tersebut terdapat pemahaman yang keliru, berupa paradigma *residual rechtspraak*⁵³ yaitu apabila suatu aduan yang sudah diproses oleh lembaga etik maka dengan sendirinya akan tereliminasi dari proses administrasi, begitu juga dalam proses tindak pidana, jika suatu aduan atau pelanggaran telah ditindak melalui proses pidana maka dengan sendirinya akan tereliminasi dari proses administrasi (Paradigma *residual rechtspraak* adalah pemahaman yang berarti jika suatu objek sengketa tidak bisa diselesaikan dalam badan peradilan tertentu maka hal tersebut baru dapat diadili pada peradilan yang tersisa (*residual*). Dengan demikian, jika sengketa atau aduan tersebut telah ditangani dan diperiksa oleh badan peradilan khusus maka peradilan yang umum (*residual*) tersebut telah kehilangan wewenangnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus). Padahal untuk menentukan wilayah hukum administrasi pemilu atau bukan, lazimnya dilihat dari objek pelanggaran/sengketa *objectum litis* maupun subjek yang berperkara (*subjectum litis*).⁵⁴

Politik hukum pemilu yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menentukan pembagian penindakan hukum menjadi pelanggaran dan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Pelanggaran pemilu diartikan sebagai suatu tindakan/perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pemilu. Sedangkan sengketa sendiri adalah “sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota yang terjadi baik dalam tahapan proses maupun hasil perolehan suara.

Dalam Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu, pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Namun demikian, berdasarkan Pasal yang sama dalam ayat (2) disebutkan bahwa pelanggaran administrasi yang dimaksud tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik.

Dalam konteks pelanggaran pemilu, secara normatif kembali dibagi menjadi pelanggaran etik dan pelanggaran administrasi, di mana penanganan pelanggaran etik menjadi domain dari DKPP, sedangkan pelanggaran administrasi menjadi wilayah penanganan Bawaslu. Namun demikian, jika menelisik lebih dalam ternyata banyak dari pelanggaran yang secara prinsip merupakan pelanggaran administrasi akan tetapi diadili dalam proses etik. Dengan kata lain, wilayah administrasi telah mengalami absorpsi oleh wilayah etika, sebab melalui Pasal 15 huruf d Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 terdapat norma hukum tentang larangan penyalahgunaan wewenang yang secara ekstensif digunakan oleh DKPP dalam penilaian pelanggaran etika, sebagaimana dalam putusan DKPP berikut:

Tabel 1. Putusan DKPP Mengadili Penyalahgunaan Wewenang

NO	Putusan DKPP	Jenis Pelanggaran Kode Etik	Sanksi
1	174-PKE-DKPP/VII/2019	Teradu II melakukan perubahan suara ketika proses rekapitulasi hasil pemilihan umum berdasarkan perintah dari Teradu I selaku Sekretaris KPU Kabupaten Maybrat. Tindakan Teradu dinilai telah melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017.	Pemberhentian Tetap Teradu I selaku Sekretaris KPU Kabupaten Maybrat dan Teradu II selaku Kasubbag Teknis Penyelenggara Pemilu KPU Kabupaten Maybrat.
2	286-PKE-DKPP/IX/2019	Aduan terkait penyalahgunaan kewenangan oleh Para Teradu (Seluruh anggota dan Ketua KPU Kabupaten Maybrat) akibat peralihan suara dari Pengadu kepada calon legislatif lain.	Pemberhentian tetap kepada Teradu I s/d Teradu V dari Anggota KPU Kabupaten Maybrat.
3	329-PKE-DKPP/XII/2019	Dugaan Jual Beli Jabatan Anggota KPU Kabupaten/Kota sehingga melanggar ketentuan Pasal 15 (prinsip profesional Penyelenggara Pemilu termasuk penyalahgunaan wewenang).	Pemberhentian Tetap Teradu dari anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Lampung.
4	317-PKE-DKPP/X/2019	Dugaan kesalahan dalam memahami Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, sehingga menyebabkan peralihan kursi legislatif Terpilih. Para Teradu dinilai telah terbukti melanggar Pasal 15 huruf d tentang larangan penyalahgunaan	Teguran keras terhadap Teradu I s.d. Teradu VI dan pemberhentian tetap Teradu VII dari Anggota KPU.

		wewenang.	
5	123-PKE-DKPP/X/2020	Teradu dinilai telah melakukan Penyalahgunaan Wewenang karena mengirimkan surat KPU Nomor 663/SDM.13-SD/05/KPU/VIII/2020 yang pada pokoknya meminta Sdri. Evi Novida Ginting untuk kembali aktif sebagai Komisioner KPU Pasca Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT. Tindakan Teradu dinilai melanggar ketentuan Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.	Pemberhentian dari jabatan Ketua KPU

Sumber : <https://dkpp.go.id/putusan/>

Dari berbagai Putusan DKPP tersebut, terlihat bahwa secara prinsip pelanggaran yang dilakukan oleh seluruh Teradu (Penyelenggara Pemilu) didasari karena wewenang yang dimiliki oleh Penyelenggara Pemilu, sehingga otoritas penyelesaiannya terhadap pelanggaran wewenang yang dilakukan harus didasari pada pengujian norma peraturan maupun Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam wilayah hukum administrasi. Namun demikian, dalam tataran praktis ternyata seluruh konsep mengenai penyalahgunaan wewenang yang menjadi domain hukum administrasi tersebut justru telah mengalami absorpsi akibat perluasan terminologi penyalahgunaan wewenang yang didasari pada perspektif etika.

KESIMPULAN DAN SARAN

Ketentuan norma penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 telah mengabsorpsi konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi pemilu. Dari sisi teoretis konsepsi penyalahgunaan wewenang lazimnya hanya dibatasi pada perspektif tindakan hukum/tindakan faktual administrasi Pemerintahan, sehingga tidak menjadi objek kajian dalam penilaian/peradilan etik. Sedangkan dari aspek yuridis ketentuan Pasal 15 huruf (d) secara normatif bertentangan dengan Pasal 21 UU AP yang menyatakan bahwa Pengadilan (Administrasi) berwenang dalam mengadili ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga secara sistematis penilaian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi domain Peradilan TUN atau Bawaslu yang merupakan quasi peradilan di bidang administrasi Pemilu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 460 UU Pemilu. Lebih lanjut, penilaian terhadap tindakan maupun perbuatan Penyelenggara Pemilu yang dinilai melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang tidak dapat didasari pada ukuran etika, sebab wewenang merupakan objek kajian inti dalam hukum administrasi negara. Dengan kata lain, Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 tersebut harus dihapus.

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, maka penulis menyarankan: 1) Pentingnya perbaikan pola rekrutmen penyelenggara pemilu untuk memenuhi sifat mandiri, jujur, dan adil menurut Undang – undang Dasar

1945 dengan menghindari penerimaan calon anggota Komisi Pemilihan Umum yang tidak memiliki integritas dan kredibilitas; 2) Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai penyelenggara pemilu hendaknya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Afan Gaffar. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
2. Aminuddin Ilmar. 2016. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Kencana.
3. Jimly Asshiddiqie. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Raja Grafindo.
4. Philipus M. Hadjon. 201. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, 2 ed.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
5. Hotma P. Sibuea. 2020. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga.
6. C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil. 2018. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
7. Jimly Asshiddiqie. 2014. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
8. Miriam Budiardjo. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
9. Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*.
10. Mardiasmo. 2022. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
11. Teguh Prasetyo. 2015. *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.
12. Achmad Ali. 2015. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group.
13. Ahmad Rifai. 2021. *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika.
14. Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo. 2023. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
15. Bagir Manan (III). 2017. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*. Yogyakarta: UII Press.
16. Johnny Ibrahim. 2016. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing.
17. Suharsimi Arikunto. 2017. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
18. Miriam Budiardjo. 1990. *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*. Jakarta: Jurnal Ilmu Politik.
19. Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*. Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MK.
20. Ismail Sunny. *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dikutip juga dalam Jimly Ashiddiqie.
21. Sri Suemantri M. 2005. *Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU*

Pemilihan

22. *Partai Politik dan Golkar*). dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
23. Bintan R. Saragih. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
24. C.S.T. Kansil. *Tata Kehidupan Bernegara*. Jakarta: Pradya Paramita.
25. Disiplin F. Manao. 2017. *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Kreasi Sahabat Bersama.
26. W. Riawan Tjandra. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
27. Willem Frederik Prins dan R Kosim Adisapoetra. 1978. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita.
28. Ernst Utrecht. 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, ed. Moh Saleh Djindang. Jakarta: Ichtiar Baru.
29. Budi Suhariyanto. 2018. Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7 (2).
30. Dahlan Thaib. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.
31. Didik Sukriono. 2009. Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 2 (1).
32. Dirk van der Wel, *Administratiefrechtelijke nulliteiten* (van der Wiel, 1950), dalam M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman, Authority of The Honorary Council of General Election Organizers to Address Abuse of Authority of Election Organizers, *Majalah Hukum Nasional* Volume 53 Nomor 1 Tahun 2023.
33. Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary* dalam M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman, Authority of The Honorary Council of General Election Organizers to Address Abuse of Authority of Election Organizers. *Majalah Hukum Nasional*, 53 (1) Tahun 2023.
34. Indriyanto Seno Adji, "Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiële Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*, 2 (3)
35. Indriyanto Seno Adji. 2021. Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang - Diskresi: Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administratif in Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja - Penguatan Dan Penegakan Hukum Administrasi Yang Berkeadilan Dalam Semangat Peradilan Yang Agung (Court of Excellence) *Webinar Nasional Tiga Dasawarsa Pengadilan Tata Usaha Negara*, Hotel Aryaduta, Jakarta, (Mahkamah Agung RI, 2021)
36. Indroharto. 2014. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
37. Komariah Emong Supardjaja. 1994. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Pidana Indonesia (Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi)*. *Disertasi*. Bandung: Fakultas

- Hukum Universitas Padjadjaran.
38. M. Lutfi Chakim. 2014. Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik. *Jurnal Konstitusi*, 11.
 39. M Reza Baihaki. 2021. Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 25/PUU-XIV/2016. *Tesis*. Jakarta: Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
 40. M Reza Baihaki. 2023. Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Détournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 20 (1).
 41. Muhammad Sahlan. 2016. Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 23 (2).
 42. Nur Basuki Winanrno. 2018. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang mediatama.
 43. Philipus M. Hadjon. Tentang Wewenang. *Makalah*. Surabaya: Universitas Airlangga.
 44. Tengku Erwinsyahbana. 2015. *Pelanggaran Kode Etik Dan Sanksi Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Makalah disampaikan pada Rapat Kerja Teknis Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara di Berastagi*.
 45. Umar Dani. 2018. Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7 (3).
 46. V Ramaswami dan V Ramaswamy. 1961. Detournement De Pouvoir' In *Indian Law, Journal of the Indian Law Institute*, 3.
 47. M Reza Baihaki dan Alif Fachrul Rachman. 2023. Authority of The Honorary Council of General Election Organizers to Address Abuse of Authority of Election Organizers. *Majalah Hukum Nasional*, 53 (1).
 48. Pasal 111 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
 49. Undang-undang No 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.
 50. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) pasal 53 ayat (2) Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVI/2016.
 51. Salinan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
 52. DKPP, "Sejarah DKPP" melalui, <https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>, diakses pada tanggal 18 Maret 2024, pkl 08.00 WITA.

