

PENGUJIAN YUDISIAL PUTUSAN DKPP DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

JUDICIAL REVIEW OF DECISION OF DKPP IN ADMINISTRATIVE COURT

Nofan.^{1, a, *}

¹ Pengadilan Agama Manado

^a Nofan.sumenep97@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 08/6/2023

Direvisi 22/08/2023

Disetujui 30/08/2023

Kata Kunci

Putusan DKPP, KTUN,
PTUN, Final dan
Mengikat, Tafsir MK

Keywords

DKPP Decision,
Administrative
Decision,
Administrative Court,
Final and Binding,
Interpretation of
Constitutional Court.

ABSTRAK

Putusan DKPP sebenarnya telah diakui sebagai KTUN yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Tetapi, dalam kasus mutakhir muncul polemik ketika DKPP secara institusional memiliki pendirian dan persepsi berbeda. DKPP bersikukuh bahwa putusannya bersifat 'final dan mengikat' yang disinonimkan tidak dapat dikoreksinya putusan DKPP oleh lembaga peradilan, khususnya PTUN. Oleh karena itu, tulisan ini dibuat untuk mengkaji bagaimana konsepsi dan konstruksi pengaturan sifat 'final dan mengikat' dalam skema putusan DKPP serta bagaimana putusan DKPP memenuhi kriteria sebagai KTUN yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan putusan MK. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yakni pendekatan berdasarkan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan serta literatur yang terkait dengan tema tulisan.

The DKPP decision has actually been recognized as a KTUN which can be the object of a lawsuit at the Administrative Court (PTUN). However, in the most recent case a polemic arose when DKPP institutionally had different stances and perceptions. The DKPP insists that its decision is 'final and binding' which is synonymous with not being able to correct the DKPP decision by the judiciary, especially the PTUN. Therefore, this paper is made to examine how the conception and construction of arrangements for the nature of 'final and binding' in the DKPP decision scheme and how the DKPP decision fulfils the criteria as a KTUN which can become the object of a lawsuit at the PTUN based on laws and regulations and the Constitutional Court's decision. This paper uses a normative juridical method, namely an approach based on legal materials in the form of laws and literature related to the theme of the writing.



<https://doi.org/10.25216/peratun.622023.203-228>



© 2023. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Polemik pemberhentian Evi Novinda Ginting Manik sebagai Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Masa Jabatan 2017—2022 berujung pada pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu)¹ oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Evi Novinda Ginting Manik diberhentikan dengan tidak hormat melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat Anggota KPU Masa Jabatan Tahun 2017-2022² yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 tanggal 18 Maret 2020³.

Seperti diketahui, polemik ini berawal dari adanya pengaduan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu tanggal 18 Oktober 2019 atas nama Hendri Makaluasc (Calon Anggota Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Dapil VI Nomor Urut 1 dari Partai Gerindra). Pada saat DKPP menyelenggarakan sidang pemeriksaan pertama, Hendri Makaluasc dan Kuasa Hukumnya menyampaikan surat pencabutan pengaduan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu hingga kemudian sidang dinyatakan ditutup. Tetapi pada tanggal 17 Januari 2020, DKPP kembali menggelar pemeriksaan hingga akhirnya DKPP kemudian mengucapkan putusannya pada tanggal 18 Maret 2020⁴.

Atas putusan DKPP tersebut, Presiden menindaklanjuti dengan menerbitkan Keppres pada tanggal 23 Maret 2020 yang pada pokoknya memberhentikan dengan tidak hormat Evi Novinda Ginting Manik sebagai Anggota KPU Masa Jabatan Tahun 2017—2022 sebagaimana disebutkan di atas. Ihwal terbitnya Keppres tersebut merupakan respons atas usulan Plt. Ketua DKPP Surat Nomor: 012/K.DKPP/PP.00/ III/2020 tanggal 18 Maret 2020 yang pada pokoknya menyampaikan usulan pemberhentian dengan tidak hormat Evi Novinda Ginting

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

² Berdasarkan Pasal 37 ayat (3) UU Pemilu, Anggota KPU yang diberhentikan dengan tidak hormat karena melanggar kode etik, diberhentikan oleh Presiden.

³ Dalam amar putusan nomor 3 dinyatakan *“Menjatuhkan sanksi Pemberhentian Tetap kepada Teradu VII Evi Novinda Ginting Manik selaku Anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sejak putusan ini dibacakan”* [Putusan-Nomor-317-Tahun-2019-KPU-RI-dan-KPU-Prov-Kalimantan-Barat.pdf \(dkpp.go.id\)](https://putusan3.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan-nomor-317-tahun-2019-kpu-ri-dan-kpu-prov-kalimantan-barat.pdf) diakses pada 19 Januari 2023.

⁴ Lihat Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT, hlm. 26.

Manik sebagai Anggota KPU Masa Jabatan Tahun 2017—2022 karena Evi Novida Ginting Manik terbukti melakukan pelanggaran kode etik berdasarkan Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019. Di samping karena terdapat amar yang memerintahkan Presiden untuk melaksanakan putusan DKPP sepanjang terhadap Evi Novida Ginting Manik (Teradu VII) paling lambat 7 (tujuh) hari sejak putusan DKPP dibacakan⁵, Keppres tersebut diterbitkan dengan dalil bahwa putusan DKPP tersebut harus dimaknai 'final dan mengikat' yang harus dilaksanakan oleh Presiden.

Karena ditemukan berbagai bentuk cacat yuridis dalam sidang pemeriksaan yang dilakukan oleh DKPP, Evi Novida Ginting Manik mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta dengan objek gugatan adalah Keppres Nomor 34/P Tahun 2020.⁶ Setelah melalui serangkaian proses peradilan, pada tanggal 23 Juli 2020 PTUN Jakarta mengabulkan gugatannya untuk seluruhnya melalui Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT sehingga Keppres tersebut dianulir/dinyatakan batal. Selain itu, putusan tersebut juga memerintahkan kepada Presiden untuk mencabut Keppres yang dimaksud dan mewajibkan Presiden sebagai Tergugat untuk merehabilitas nama baik serta memulihkan kedudukan Evi Novida Ginting (Penggugat) sebagai Anggota KPU masa jabatan 2017—2022.

Kenyataan tersebut menempatkan Presiden dalam posisi yang dilematis, di satu sisi ada putusan DKPP yang mengikat dirinya dan pada saat yang sama juga terikat dengan putusan PTUN. Meskipun demikian, sebagai bentuk kepatuhan terhadap Putusan PTUN, Presiden selaku Tergugat merespons positif—dan tidak melakukan upaya hukum—dengan mencabut Keppres Nomor 34/P Tahun 2020 melalui Keppres Nomor 83/P Tahun 2020⁷ yang pada pokoknya membatalkan pemberhentian dengan tidak hormat Evi Ginting Manik sebagai Anggota KPU. Respons Presiden tersebut tampaknya menganut asas '*res judicata pro veritate habetur*', yang berarti apa yang diputus hakim harus dianggap benar dan harus dilaksanakan.

Tetapi masalah muncul ketika Evi Novinda Ginting Manik telah dipulihkan oleh PTUN, nyatanya DKPP bersikukuh tidak mengakuinya dan menolak adanya

⁵ Lihat amar nomor 7 yang berbunyi "*Presiden Republik Indonesia untuk melaksanakan Putusan ini sepanjang terhadap Teradu VII paling lambat 7 (tujuh) hari sejak Putusan ini dibacakan*".

⁶ Dalam perkara *a quo* Putusan DKPP diuji melalui Keputusan *ketten vergunning* (putusan berantai) yang berupa Keppres karena sebetulnya Keppres tersebut sifatnya hanyalah administratif dan untuk memformalkan putusan DKPP, sementara substansi perkara ada dalam putusan DKPP.

⁷ [Presiden Cabut Keppres Pemberhentian Tidak Hormat Evi Novida Ginting - Rumah Pemilu](#) diakses pada 13 Januari 2023.

putusan PTUN tersebut dengan dalil bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat sebagaimana secara yuridis-normatif diatur dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu. Bahkan pada kesempatan lain, DKPP secara demonstratif menyatakan bahwa putusannya tidak dapat dijadikan sebagai perkara di PTUN atau dengan kata lain tidak dapat 'dikoreksi' oleh PTUN.

Kondisi objektif tersebut memperlihatkan persepsi yang tidak seragam mengenai makna final dan mengikat putusan DKPP. Walaupun sebetulnya MK pernah memberikan rambu-rambu terkait norma yang mengatur perihal sifat final dan mengikat putusan DKPP itu, yakni sebagaimana telah secara elaboratif tertuang dalam Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013. Pun juga, pada putusan mutakhir MK memberikan penafsiran yang semakin memperkuat putusan-putusan sebelumnya, yakni melalui Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021, yang mana putusan MK tersebut merupakan putusan atas perkara permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh Evi Novinda Ginting Manik.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas polemik yang terjadi mengenai pemberhentian dengan tidak hormat Evi Novinda Ginting Manik sebagai anggota KPU. Sah atau tidaknya proses pemberhentian Evi Novinda Ginting Manik adalah bukan bagian pembahasan. Tetapi yang menarik untuk dikaji adalah perihal persepsi frasa 'final dan mengikat'—kaitannya dengan kewenangan PTUN untuk memeriksa—yang ternyata masih menimbulkan pemaknaan yang variatif dalam tataran implementasi norma. Kendati demikian, tulisan ini berfokus untuk mengurai status final dan mengikat putusan DKPP serta mengkaji bagaimana putusan DKPP memenuhi kriteria sebagai KTUN yang dapat dijadikan objek gugatan di PTUN yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan putusan MK.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dirumuskan suatu pertanyaan pokok yang harus dijawab adalah:

1. Bagaimana konsepsi dan konstruksi pengaturan sifat final dan mengikat putusan DKPP?
2. Bagaimana putusan DKPP memenuhi kriteria sebagai KTUN yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN?

II. PEMBAHASAN

A. Dinamika Konsepsi dan Konstruksi Pengaturan Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP

Secara historis, kelahiran DKPP diawali dari adanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) sebagai embrio awalnya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.⁸ Dalam perjalanannya ketika beberapa kali dipimpin Jimly Asshiddiqie, DK-KPU menunjukkan performa dan prestasi yang tidak mengecewakan publik, termasuk Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memberikan apresiasi positif. Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK-KPU yang produktif di mata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi DKPP.⁹

Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif, dan lembaga-lembaga pemantau pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 (UU 15/2011) tentang Penyelenggara Pemilu.¹⁰ Pada akhirnya DKPP secara resmi diinstitusionalisasikan pada tanggal 12 Juni 2012. Pendirian lembaga khusus yang dimaksud untuk menangani pelanggaran etika dalam penyelenggaraan Pemilu juga menandai tekad untuk memelihara etika di kalangan Penyelenggara Pemilu.¹¹

Pasal 1 angka 22 UU *a quo* mendefinisikan DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Adapun yang dimaksud sebagai Penyelenggara Pemilu dalam UU *a quo* secara stipulatif didefinisikan:

"...adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi"

⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 22 UU *a quo* mengatur bahwa "untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*".

⁹ M. Lutfi Chakim, "Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014, hlm. 398.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hlm.VII.

¹¹ Ahmad Siboy dan Dewi Cahyandari, "The Relationship between DKPP and PTUN Decisions regarding Ethical Violation by General Election Administrators", Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 3, September 2022, hlm. 625.

penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.”¹²

Dari rumusan tersebut, secara yuridis normatif UU *a quo* mengintroduksi limitasi definisi yang dimaksud sebagai Penyelenggara Pemilu, yaitu terdiri atas KPU dan Bawaslu, yang mana bila terjadi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota dari kedua lembaga tersebut akan ditangani DKPP.¹³

Salah satu materi muatan yang diatur dalam UU 15/2011 ini pula lah konsep ‘Putusan DKPP bersifat final dan mengikat’ diperkenalkan. Namun seiring dalam perjalanannya waktu, konsep yang baru diperkenalkan tersebut ternyata menimbulkan polemik bahkan sampai menimbulkan perbedaan implementasi norma. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 112 ayat (12) yang berbunyi sebagai berikut:

“Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.”

Putusan yang dimaksud dalam ketentuan di atas adalah putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi yang diambil dalam rapat pleno DKPP setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya. Sementara mengenai klausul ‘bersifat final dan mengikat’, UU *a quo* tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apapun sebagai tafsir resmi (otentik)¹⁴, namun di dalam Penjelasan^{nya} hanya dinyatakan “Cukup jelas”.

Jimly Asshiddiqie yang merupakan Ketua DKPP tahun 2012—2017 sekaligus Ketua MK tahun 2003—2008 pernah menyampaikan dalam Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta pada Februari 2013 mengenai status putusan DKPP sebagai berikut:

“...Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka

¹² Pasal 1 angka 5 UU 15/2011.

¹³ Sementara dalam Pasal 1 angka 7 UU Pemilu menyatakan bahwa DKPP juga merupakan Penyelenggara Pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

¹⁴ Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Lihat poin 176 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.

*untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan **termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP** itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait....*

*Dengan demikian, putusan-putusan DKPP dan keputusan-keputusan administratif atau yang biasa dikenal sebagai keputusan-keputusan tata usaha negara yang melaksanakan putusan DKPP tersebut, tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan, **khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara**. Karena menurut UU tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP itu bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat ini sudah dipahami bersama oleh Ketua dan semua unsur Pimpinan Mahkamah Agung dalam pertemuan bersama antara DKPP dan Pimpinan Mahkamah Agung beberapa waktu yang lalu. Bahkan hal tersebut sudah lebih dulu dikomunikasikan dengan pihak kepolisian dalam pertemuan konsultasi DKPP dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia...¹⁵*

Berdasarkan pendapat di atas, dapat digarisbawahi poin-poin penting mengenai frasa ‘final dan mengikat’ putusan DKPP yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Tidak ada upaya hukum apapun terhadap putusan DKPP yang telah ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum;
2. Semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara (termasuk badan-badan peradilan) terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP;
3. Putusan DKPP tidak dapat dijadikan objek perkara di Pengadilan, khususnya PTUN; dan
4. Segala keputusan-keputusan administratif/KTUN yang melaksanakan putusan DKPP tidak dapat dijadikan objek perkara di PTUN;

Selang hanya 1 (satu) bulan dari penyampaian dari Ketua DKPP di atas—tepatnya 4 Maret 2013 dan permohonan diperbaiki pada 15 April 2013—MK menerima permohonan pengujian UU 15/2011 yang salah satu objek pengujiannya adalah Pasal 112 ayat (12) yang mengatur tentang putusan DKPP bersifat ‘final dan mengikat’. Permohonan tersebut dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi

¹⁵ http://www.jimly.com/makalah/namafile/120/Pengenalan_Dkpp.Pdf Diakses Pada 6 Januari 2023.

dengan Nomor 31/PUU-XI/2013. MK kemudian secara tegas menyatakan dalam amar putusannya bahwa Pasal *a quo* inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai “*Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu*”¹⁶. Penafsiran MK ini sepintas dapat dipahami bahwa sifat ‘final dan mengikat’ putusan DKPP berlaku secara limitatif, yakni hanya kepada lembaga-lembaga yang disebutkan dalam putusan MK *a quo*.

Dalam rangka untuk menyatukan dan menyederhanakan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu sebagai landasan hukum bagi Pemilu secara serentak, maka lahirlah UU Pemilu. Konsekuensinya, berdasarkan Pasal 571 huruf b UU Pemilu, UU 15/2011 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Yang menarik adalah, norma putusan DKPP yang bersifat ‘final dan mengikat’ ternyata dihidupkan kembali dengan rumusan dan redaksi yang “persis” sebagaimana diatur dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 yaitu tepatnya dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu yang berbunyi sebagai berikut:

“Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.”

Tidak begitu mengembirakan. Alih-alih merumuskannya secara lengkap ternyata pembentuk UU Pemilu juga tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai frasa ‘final dan mengikat’ dalam norma tersebut, tetapi lagi-lagi dalam Penjelasannya hanya dinyatakan “Cukup jelas”. Seharusnya pembentuk UU Pemilu merumuskan lebih komprehensif atau setidaknya memberi penjelasan mengenai frasa tersebut yang dituangkan dalam Penjelasan dengan tujuan supaya menghindarkan masyarakat dari kebingungan normatif sekaligus menghindari timbulnya persepsi dan penerapan norma yang berbeda. Hal yang sebetulnya dapat dilakukan adalah dengan mengakomodasi penafsiran MK sebagaimana tertuang dalam putusan No. 31/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu.

Demikian halnya dalam Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum,¹⁷ rumusan pasal 458 ayat (13) tersebut dituangkan kembali dalam Pasal 39 ayat (1) peraturan *a quo* yang

¹⁶ Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 diputuskan dalam RPH pada 22 Juli 2013 dan diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum Pada 3 April 2014.

¹⁷Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 (perubahan pertama) dan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 (perubahan kedua).

menegaskan bahwa *"Putusan DKPP bersifat final dan mengikat"*. Sebagaimana halnya yang diatur dalam UU Pemilu, peraturan DKPP ini juga mengatur secara singkat, yakni hanya menentukan perihal produknya yaitu putusan DKPP dan sifatnya yaitu final dan mengikat. Tetapi, di luar dari rumusan yang sangat singkat tersebut tidak terdapat petunjuk lain mengenai makna final dan mengikat suatu putusan DKPP.

Kesumiran rumusan tersebut ternyata menimbulkan permasalahan dalam tataran praktik. Frasa 'final dan mengikat' kemudian dipersepsikan oleh DKPP berlaku bagi Penyelenggara Pemilu dan juga bagi lembaga peradilan. Bukti aktual menunjukkan bahwa ketika Evi Ginting Manik mengajukan gugatan ke PTUN dalam perkara 82/G/2020/PTUN.JKT, DKPP menyatakan bahwa putusannya tidak dapat dijadikan perkara di PTUN. Hal ini diketahui dalam surat Ketua DKPP No. 046.DKPP/SET-04/V/2020 tertanggal 1 Mei 2020 perihal jawaban surat panggilan dalam perkara 82/G/2020/PTUN.JKT yang pada pokoknya menyatakan bahwa ***"putusan DKPP tidak dapat dijadikan sebagai perkara di Pengadilan Hukum Administrasi karena Peradilan Etik tidak termasuk dalam kompetensi peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara, sehingga putusan DKPP tidak dapat dikoreksi oleh peradilan umum dan peradilan tata usaha negara"***. Jelas dan tegas (*expressis verbis*), bahwa final dan mengikat yang dipersepsikan oleh DKPP disinonimkan tidak dapat diuji oleh lembaga peradilan, khususnya PTUN.

Selang setahun pasca putusan perkara 82/G/2020/PTUN.JKT diucapkan, Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu diajukan permohonan pengujian kepada MK dalam perkara Nomor 32/PUU-XIX/2021. Atas perkara tersebut, MK kembali menegaskan pendiriannya—namun dengan rumusan syarat-syarat (*conditionally*) yang berbeda—dalam amar putusannya bahwa Pasal 458 ayat (13) dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai ***"Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN"***.

Dinamikan konsepsi dan konstruksi pengaturan di atas memperlihatkan bahwa, keberadaan putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat ternyata menimbulkan polemik. Masih terdapat persepsi yang berbeda mengenai sifat 'final dan mengikat' putusan DKPP tersebut. Satu pihak secara tegas mengatakan berlaku juga untuk

lembaga peradilan, namun pihak lain menyatakan sebaliknya. Konsepsi putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dalam Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 dan No. 32/PUU-XIX/2021 tersebut jika ditafsirkan secara gramatikal jelas hanya berlaku bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu. Lembaga-lembaga tersebut tidak mempunyai kewenangan untuk berpendapat berbeda yang bertentangan dengan Putusan DKPP. Demikian halnya jika ditafsirkan secara *a contrario*, maka di luar yang disebutkan dalam putusan MK tersebut, seperti masyarakat pencari keadilan dan semua institusi di luar yang tidak disebutkan dalam putusan MK tersebut maka sifatnya tidak final dan mengikat¹⁸, termasuk dalam hal ini tidak berlaku bagi lembaga peradilan. Kendati demikian, sangat terbuka ruang bagi lembaga peradilan untuk menilai dan memeriksa putusan DKPP yang dimaksud.

Sejalan dengan interpretasi MK tersebut, pendapat Zainal Arifin Mochtar ketika sidang perkara No. 32/PUU-XIX/2021 juga menegaskan bahwa frasa final dan mengikat memiliki dua konteks, yaitu konteks putusan peradilan dan konteks putusan administratif. *Pertama*, dalam konteks administratif, frasa ‘final dan mengikat’ hanya dapat ditafsirkan sebagai putusan yang bersifat rekomendasi. Karena sifat ‘final dan mengikat’ dari putusan administratif haruslah dimaknai bahwa putusan tersebut mengikat bagi badan dan/atau pejabat TUN, atau mengikat bagi atasan badan dan/atau jabatan TUN. *Kedua*, ‘final dan mengikat’ dalam konteks putusan peradilan ialah suatu putusan langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) sejak diucapkan dan/atau dibacakan dalam persidangan, yang tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum apapun, dan memiliki kekuatan hukum yang wajib ditaati tidak hanya bagi para pihak tetapi juga berlaku untuk umum.

Jika dikaitkan dengan posisi DKPP, maka pendapat tersebut menegaskan bahwa putusan DKPP mengikat bagi badan dan/atau pejabat TUN dalam konteks putusan administratif. Jika final dan mengikat dipersepsikan DKPP dalam konteks lembaga peradilan, tentunya keputusan pelaksana atau keputusan tindak lanjut yang dikeluarkan oleh Presiden, KPU, dan Bawaslu sebagai pejabat TUN tentunya tidak dapat lagi diuji ke pengadilan karena keputusan tersebut hanya bersifat formalitas dalam rangka menjalankan putusan peradilan yang mana hal tersebut terhalang oleh pembatasan keputusan yang dapat diuji oleh PTUN sebagaimana diatur Pasal 2 huruf

¹⁸ Ramlan dalam DKPP RI, *Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: DKPP RI, 2016), hlm. 23.

e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986—sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009—tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun). Oleh karena itu, maka tidak tepat jika memposisikan putusan DKPP bersifat final dan mengikat dalam konteks putusan peradilan.

B. Putusan DKPP Sebagai KTUN Yang Dapat Menjadi Objek Gugatan di PTUN Berdasar Penafsiran MK

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa dalam peraturan perundang-undangan tidak mengatur dan menjelaskan secara komprehensif mengenai makna putusan DKPP yang bersifat ‘final dan mengikat’ yang berbanding lurus apakah putusan DKPP dapat dikategorikan sebagai KTUN yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN? Oleh karena itu, untuk menjawab hal tersebut penting dikemukakan penafsiran MK yang terdapat dalam Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 dan Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021.

1. Tafsir dalam Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013

Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 salah satunya menguji Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 terhadap UUD NRI 1945. Perkara tersebut diajukan oleh Ramdansyah, S.S., S.Sos., S.H., MKM. Argumentasi Pemohon berangkat dari pertanyaan kepada MK bahwa pasal yang mengatur Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam pertimbangan hukum yang menjadi *ratio decidendi*¹⁹ MK menegaskan bahwa DKPP bukan lembaga peradilan dan menempatkan DKPP sebagai organ tata usaha negara. Pertimbangan MK tersebut didasarkan pada ketentuan konstitusional Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa penyelenggara peradilan di Indonesia terdiri dari Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan

¹⁹ *Ratio decidendi* merupakan bagian dari pertimbangan hukum sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, dan dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum. Di sisi lain ada juga bagian pertimbangan hukum yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan masalah hukum yang dihadapi dan karenanya juga tidak berkaitan dengan amar putusan, biasanya sebagai ilustrasi atau analogi dalam menyusun argumen pertimbangan hukum. Bagian ini disebut sebagai *obiter dictum/obiter dicta* yang pada dasarnya tidak mempunyai kekuatan mengikat. Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010).

peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan MK. Sementara DKPP tidak termasuk sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan serta juga tidak termasuk dalam pengadilan khusus yang masuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA²⁰.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam perkara lain MK telah menegaskan pula dalam salah satu pertimbangan dalam Putusan MK mengenai sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) yaitu dalam paragraf [3.18.1] Putusan Nomor 115/PHPU.D-XII/2013, tanggal 1 Oktober 2013 (Pemilukada Kota Tangerang) yang menyatakan, *“DKPP adalah organ tata usaha negara yang bukan merupakan lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945 yang memiliki kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan”*²¹.

Selain itu, Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 juga memberikan tafsir mengenai Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagai berikut:

*“...bahwa Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 dapat menimbulkan ketidakpastian hukum apakah final dan mengikat yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut adalah sama dengan final dan mengikatnya putusan lembaga peradilan. Untuk menghindari ketidakpastian hukum atas adanya ketentuan tersebut, Mahkamah perlu menegaskan bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Apakah peradilan TUN akan memeriksa dan menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu, hal tersebut adalah merupakan kewenangan peradilan TUN. Dengan demikian putusan final dan mengikat yang dimaksud dalam Undang-Undang a quo haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu yang melaksanakan Putusan DKPP.”*²²

Berdasarkan pertimbangan MK tersebut dapat dipahami bahwa PTUN memiliki kewenangan untuk memeriksa atau menilai keputusan yang merupakan tindak lanjut dari putusan DKPP sekaligus bisa menilai putusan DKPP itu sendiri

²⁰ Lihat Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013, hlm. 70.

²¹ Lihat Putusan MK No. 115/PHPU.D-XII/2013, hlm. 111.

²² *Op.cit.*, hlm. 73.

yang menjadi dasar pembuatan keputusan tindak lanjut. Adapun salah satu amar putusan *a quo* pada pokoknya menyatakan bahwa frasa “final dan mengikat” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*Putusan DKPP bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu*”.

2. Penegasan Kembali Penafsiran MK dalam Putusan No. 32/PUU-XIX/2021

Objek pengujian dalam perkara No. 32/PUU-XIX/2021 yaitu Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu yang mana adalah muatan norma yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 yaitu norma mengenai putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu, isu konstitusional yang dipersoalkan dalam perkara ini sebetulnya sama dengan yang dipersoalkan dalam perkara No. 31/PUU-XI/2013. Terhadap norma mengenai putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tersebut, MK memiliki pendirian untuk mengikuti pertimbangan dalam Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013, sehingga pokok permohonan dalam perkara ini memiliki keterkaitan dengan Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013.

Pilihan pembentuk UU merumuskan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu dipertanyakan oleh sejumlah pihak yang mengajukan perkara pengujian konstitusional ke MK, yaitu Dra. Evi Novida Ginting Manik, M.SP. dan Arief Budiman, S.S, S.IP, MBA. selaku Anggota KPU 2017—2022. Alasan diajukannya pengujian Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu adalah karena adanya ketidakpastian hukum yang terjadi di tataran pelaksanaan norma, yang ternyata telah terjadi penafsiran berbeda yang tidak sejalan dengan maksud Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013. Atas hal tersebut, MK kemudian menafsirkan bahwa penafsiran MK dalam perkara No. 31/PUU-XI/2013 mengenai frasa bersifat final dan mengikat harus dimaknai bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu, “seharusnya” dibaca sebagai satu kesatuan dengan pertimbangan hukum yang menyatakan, “adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di Peradilan TUN”. Menurut pendirian MK,

“....Mahkamah menegaskan dan mengingatkan kepada semua pemangku kepentingan bahwa frasa ”bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU

7/2017 dimaksudkan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di Peradilan TUN."

Selain itu MK juga menegaskan bahwa Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu 'harus' melaksanakan Putusan DKPP. Adapun keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga yang menindaklanjuti putusan DKPP tersebut dapat dijadikan objek gugatan apabila ada pihak yang tidak menerima atas putusan DKPP yang dimaksud dengan mengajukan gugatan kepada PTUN. Terhadap putusan peradilan TUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dipatuhi dan menjadi putusan badan peradilan yang mempunyai kekuatan eksekutorial. Dengan kata lain, yang dimaksud final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah bahwa Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu hanya menindaklanjuti putusan DKPP yang produknya dapat menjadi objek gugatan pada peradilan TUN. Sehingga dengan demikian dalam konteks ini Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu sebagai atasan langsung yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Penyelenggara Pemilu sesuai tingkatannya, tidak mempunyai kewenangan untuk berpendapat berbeda yang bertentangan dengan putusan DKPP ataupun putusan TUN yang mengoreksi ataupun menguatkan putusan DKPP.

Yang berbeda dari Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013, putusan ini menegaskan kembali yang dituangkan pada bagian amar putusan, bahwa hakikat pertimbangan hukum putusan perkara No. 31/PUU-XI/2013 berkenaan dengan tafsir atas Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 yang selanjutnya harus menjadi **tafsir tunggal yang tidak bisa dimaknai lain** selain sebagaimana yang ditegaskan dalam amar putusan, yaitu bahwa Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*Putusan DKPP mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN*".

Berdasarkan penafsiran dari kedua Putusan MK tersebut, dapat diambil suatu konklusi sebagai berikut:

1. DKPP adalah organ tata usaha negara;
2. Putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan;
3. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu;
4. Keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu sebagai keputusan tindak lanjut dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN; dan
5. Putusan DKPP tersebut merupakan bentuk 'keputusan' pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, sehingga dapat digugat ke PTUN.

Oleh karena MK telah memberikan penafsiran dalam putusannya, yang mana putusan MK tersebut bersifat final²³, maka sudah semestinya seluruh *addresat* putusan untuk menghormati dan mengikutinya sebab tafsir MK adalah penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Artinya, tatkala MK telah memberikan tafsir terhadap suatu aturan konstitusional maka tafsir tersebut berlaku resmi mengikat semua komponen bangsa, baik penyelenggara negara maupun warga negara tanpa terkecuali. Tafsir konstitusi yang dikemukakan oleh lembaga maupun orang selain MK tidak memiliki kekuatan hukum manakala MK telah mengeluarkan tafsiran.²⁴ Dengan demikian, tafsir dalam dua putusan MK tersebut menjadi dasar legitimasi bahwa putusan DKPP adalah KTUN yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN.

²³ Dalam Penjelasan UU MK disebutkan bahwa Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 10 UU MK.

²⁴ Bisariyadi, dkk., *Laporan Hasil Penelitian; Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, 2016, hlm. 1.

C. Putusan DKPP Sebagai KTUN Yang Dapat Menjadi Objek Gugatan di PTUN Dintinjau dari Peraturan Perundang-Undangan

Esensi gugatan perkara di PTUN adalah permohonan untuk menyatakan batal atau tidak sah suatu Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan.²⁵ Karena fokus tulisan ini untuk menjawab apakah putusan DKPP sebagai KTUN yang dapat dijadikan objek gugatan di PTUN, selain berdasar putusan MK, perlu juga menilai dengan menggunakan parameter atau kriteria-kriteria KTUN yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Objek sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU Peratun yang berupa keputusan tampak memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Suatu penetapan tertulis;²⁶
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;²⁷
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;²⁸
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;²⁹
5. Bersifat konkret, individual, dan final;³⁰ dan
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³¹

²⁵ Hidayat Pratama Putra, "Penilaian Terhadap Batal Atau Tidak Sahnya Suatu Keputusan Dan/Atau Tindakan Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 3 No. 1 Februari 2020 : 35-50, hlm. 36.

²⁶ Menurut Indroharto penetapan tertulis dimaksudkan untuk kemudahan segi pembuktiannya namun tidak terbatas pada bentuk formal sebuah keputusan. Artinya, Istilah "penetapan tertulis" dalam UU PTUN ini menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dalam segi pembuktian. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku I (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), hlm. 163.

²⁷ Untuk mengukur suatu badan atau pejabat tata usaha negara dilihat dari pelaksanaan fungsi pada saat tindakan tata usaha negara itu dilakukan. Selain itu tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berada dalam pemerintah saja, namun termasuk institusi di luar eksekutif bahkan swasta. *Ibid*, hlm. 165.

²⁸ Tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa suatu tindakan hukum oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku saat dikeluarkannya keputusan. Selain itu tindakan hukum tata usaha negara tersebut adalah suatu keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum TUN yang telah ada. *Ibid*, hlm. 171.

²⁹ Berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan kesesuaian dengan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas legalitas (asas *wetmatigheid van bestuur*). Prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat menerbitkan keputusan. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 151-152.

³⁰ Bahwa suatu keputusan harus berwujud dan dapat ditentukan. Makna individual dapat diartikan, bahwa keputusan tersebut ditujukan pada seseorang atau badan hukum perdata yang berkepentingan dan tidak ditujukan untuk masyarakat umum. Makna final bahwa harus sudah tidak dilanjutkan dengan keputusan lainnya dan akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar sudah merupakan akibat hukum tertentu. *Ibid*, hlm. 173.

Melalui Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU Peratun diperluas maknanya sebagai berikut:

"Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;*
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;*
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;*
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;³²*
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau*
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat."*

Hal ini pula telah diafirmasi dalam Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 4/2016), objek gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi:

1. Penetapan tertulis dan/atau tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan;
3. Diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (KTUN dan/atau Tindakan yang bersumber dari kewenangan terikat atau kewenangan bebas);
4. Bersifat konkret-individual, abstrak-individual, dan konkret-umum;
5. KTUN dan/atau Tindakan yang bersifat final dalam arti luas yaitu KTUN yang sudah menimbulkan akibat hukum meskipun masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain; dan
6. Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum.

Perluasan objek sengketa sebagaimana dalam UU AP dan SEMA 4/2016 di atas setidaknya ada dua hal penting yang perlu dikemukakan, yaitu mengenai sifat final yang harus dimaknai dalam arti luas dan objek sengketa yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Adapun yang dimaksud dengan "final dalam arti luas"

³¹ Menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada.

³² Yang dimaksud dengan "final dalam arti luas" mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang. Lihat Penjelasan Pasal 87.

mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.³³ Dapat dipahami bahwa pada dasarnya suatu KTUN sudah bersifat final dan menimbulkan akibat hukum atau yang menurut S.F. Marbun “telah bersifat definitif” sehingga mempunyai akibat hukum tertentu³⁴. Sementara makna dalam arti luas adalah adanya persetujuan dari instansi lain.³⁵

Sedangkan mengenai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum belum ada penjelasan lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-Undangan, sehingga belum terdapat ukuran-ukuran suatu objek sengketa/keputusan dapat dikategorikan sebagai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Muhammad Amin Purba mengintrodusir tolok ukur untuk memahami klausul keputusan yang berpotensi menimbulkan hukum sebagai berikut³⁶:

1. Belum definitif dan berpotensi berdasarkan peraturan dasarnya;
2. Bersifat mengikat pejabat;
3. Menjadi dasar terbitnya KTUN definitif; dan
4. Hubungan hukum.

Walaupun terdapat perluasan makna KTUN secara diametral; yaitu final dalam arti luas dan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, namun tidak perlu ada dikotomi keduanya, karena keduanya dapat digugat di PTUN.³⁷

Berdasarkan dimensi KTUN di atas serta perluasan maknanya, maka selanjutnya perlu menilai status putusan DKPP dapat menjadi objek sengketa atau memenuhi kriteria sebagai KTUN. Pertama, unsur penetapan tertulis. Putusan DKPP adalah penetapan tertulis, sebagaimana dalam contoh kasus dalam tulisan ini yaitu Putusan DKPP No. 317-PKE-DKPP/X/2019 sebagai keputusan konstitutif yang diikuti dengan keputusan deklaratif berupa Keppres Nomor 34/P Tahun 2020. Walaupun putusan DKPP dinamai “putusan”, tetapi hal tersebut merupakan ‘keputusan’ pejabat TUN. Unsur tertulis juga terpenuhi karena putusan DKPP sudah tersurat sehingga dapat memudahkan dalam segi pembuktiannya.

³³ Penjelasan Pasal 87 huruf d UU AP.

³⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Keempat 2015), hlm. 175.

³⁵ Muhammad Amin Putra “Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 3 No. 1 Februari 2020 : 1-18, hlm. 7.

³⁶ *Ibid*, hlm. 11.

³⁷ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). hlm. 98.

Kedua, unsur dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Putusan DKPP dikeluarkan oleh badan tata usaha negara, yaitu oleh DKPP sendiri yang merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu yang oleh Putusan MK No. 115/PHPU.D-XII/2013 dinyatakan DKPP sebagai organ tata usaha negara. Selain itu, juga ditemukan dalam pertimbangan hakim dalam perkara No. 82/G/2020/PTUN.JKT bahwa DKPP merupakan organ tata usaha negara yang melaksanakan fungsi kuasi peradilan, sebagai berikut:

*"...pengujian yuridis oleh Pengadilan akan dibatasi dari aspek kewenangan dan aspek prosedur semata, sedangkan aspek substansi dikecualikan pengujiannya, antara lain dengan dasar penghormatan kepada DKPP sebagai **organ TUN yang melaksanakan fungsi kuasi peradilan**, penghormatan ini sebagai suatu sikap self-restraint berdasarkan prinsip margin of appreciation, marginal toetsing..."*

Ketiga, unsur tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan DKPP dikeluarkan berdasarkan peraturan yang berlaku saat dikeluarkannya putusan DKPP tersebut sebagaimana contoh kasus, yaitu didasarkan pada ketentuan Pasal 155 ayat (2) UU Pemilu yang mengatur DKPP berwenang untuk memeriksa dan memutuskan aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang produknya berupa putusan DKPP. Bahkan secara khusus termaktub dalam Pasal 458 ayat (10) yang menyatakan DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya.

Keempat, unsur konkret-individual. Putusan DKPP bersifat konkret, sebab objek yang diputuskan tidak abstrak. Bersifat individual karena putusan DKPP tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu. Putusan DKPP ditujukan kepada nama-nama yang disebutkan di dalamnya. Contoh kasus Putusan DKPP No. 317-PKE-DKPP/X/2019, nama-nama yang menjadi Teradu pelanggaran kode etik disebutkan di dalamnya.

Kelima, unsur bersifat final 'dalam arti luas'. Seperti diketahui, bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Instansi lain yang menjadi *addressat* putusan DKPP—yaitu Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu—harus melaksanakannya, dan artinya sudah menimbulkan akibat hukum. Dalam kasus ini, Putusan DKPP No. 317-PKE-DKPP/X/2019 yang salah satu amarnya menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap dan memerintahkan Presiden

untuk melaksanakannya paling lama 7 (tujuh) hari sejak putusan DKPP dibacakan, kemudian Presiden menindaklanjuti dengan Nomor 34/P Tahun 2020. Artinya, Putusan DKPP ini telah menimbulkan akibat hukum bagi Evi Novinda Ginting Manik dan menggerakkan norma hukum berupa lahirnya kewenangan Presiden untuk mengeluarkan keputusan tindak lanjut berdasar Pasal 37 ayat (3) huruf a setelah Anggota KPU dinyatakan memenuhi ketentuan Pasal 37 ayat (2) yang salah satunya **melanggar kode etik**. Dapat dikatakan bahwa putusan DKP ini sebagai keputusan konstitutif, sementara Keppres *a quo* sebagai keputusan deklaratif³⁸ karena putusan DKPP tidak memberikan kehendak bebas (*beslissing*) kepada pejabat yang akan mengeluarkan keputusan yang sifatnya deklaratif. Kendati demikian, *addressat* putusan DKPP tidak mempunyai kewenangan untuk berpendapat berbeda yang bertentangan dengan putusan DKPP. Sejalan dengan hal tersebut, dalam Putusan Kasasi Nomor 361 K/TUN/2015 menegaskan:

*“...bahwa penerbitan objek sengketa a quo memiliki karakteristik khusus yang yang tidak boleh dipersamakan dengan KTUN pada umumnya mengingat tindakan/kebijakan Pemohon Kasasi dalam menerbitkan objek sengketa adalah **suatu kewajiban hukum tanpa kewenangan opsional dan korektif atas keputusan DKPP**. Dengan pengertian lain, perintah DKPP bagi Pemohon Kasasi sama halnya sebagai perintah undang-undang yang harus dilaksanakan.”³⁹*

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diperoleh suatu konklusi bahwa putusan DKPP memenuhi kriteria sebagai KTUN dan sebagai konsekuensinya dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Dengan demikian, para pencari keadilan (*justice seeker*) tidak hanya dapat mempersoalkan KTUN yang penerbitannya didasari oleh putusan DKPP, tetapi dapat pula mempersoalkan dan meminta penilaian terhadap putusan DKPP itu sendiri kepada PTUN. Apabila ternyata putusan DKPP tersebut dinyatakan batal/tidak sah, maka keputusan yang merupakan tindak lanjut pun menjadi *mutatis mutandis* batal/tidak sah, sebab keabsahan keputusan yang merupakan tindak lanjut dan putusan DKPP sendiri tidak bisa dipisahkan satu sama lain (*two side of one coin*).

Putusan DKPP yang dapat dijadikan objek gugatan di PTUN ini tentunya akan membawa manfaat/keuntungan yang akan didapat, yaitu ruang perlindungan hukum bagi pencari keadilan dan ruang pengujian (*justiciability*) semakin komprehensif.

³⁸ yang dimaksud dengan “keputusan yang bersifat deklaratif” adalah keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan yang bersifat konstitutif. lihat Pasal 54 ayat (1) huruf a beserta Penjelasan UU AP.

³⁹ Lihat Putusan Kasasi Nomor 361 K/TUN/2015 hlm. 23.

Faktanya, selain perkara yang terjadi pada Evi Novinda Ginting Manik di atas, terdapat pula perkara gugatan di PTUN yang sebetulnya berpangkal/terikat dengan putusan DKPP, yaitu:

No.	<i>Objectum litis</i>	Dasar penerbitan objek sengketa	Tingkatan proses pemeriksaan
1.	Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara Nomor : 1481/KPTS/KPU- PROV-002/2014 tanggal 11 Juni 2014 tentang Pemberhentian Tetap dan Peringatan Keras Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Provinsi Sumatera Utara	Putusan DKPP - Putusan Nomor 65/DKPP- PKEIII/2014 dan Nomor 66/DKPP-PKE	- Putusan Kasasi Nomor 361 K/TUN/2015 - Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Nomor 20/B/2015/PT.TUN- MDN - Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 43/G/2014/PTUN- MDN
2.	Surat Keputusan KPU Papua Nomor: 83/KPTS/KPU.PRO V.030/2014 tanggal 28 Maret 2014 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Penggantian Antarwaktu Anggota KPU Kabupaten Tolikara. Khusus pemberhentian dengan hormat atas nama	Putusan DKPP Nomor: 12/DKPP-PKE- III/2014	- Putusan Kasasi Nomor 492 K/TUN/2015 - Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makasar Nomor 10/B/2015/PT.TUN.M KS - Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 05/G/2014/PTUN-JPR

No.	<i>Objectum litis</i>	Dasar penerbitan objek sengketa	Tingkatan proses pemeriksaan
	Muhammad Irfan Setitit, S.E.		

Persoalan berikutnya adalah selain menilai keabsahan aspek kewenangan dan aspek prosedur, apakah PTUN juga berwenang menilai dari aspek substansi putusan DKPP?. Apakah PTUN tidak terlampaui jauh mencampuri kewenangan instansi lain jika menilai dari aspek substansi? Setidaknya melalui pertimbangan hakim dalam perkara No. 82/G/2020/PTUN.JKT di bawah ini dapat menjadi justifikasi untuk menjawab pertanyaan tersebut, yaitu:

“...sehingga batasan penilaian keabsahan fokus kepada aspek-aspek formal kewenangan dan prosedur penerbitan Keppres objek sengketa dan/atau terbitnya putusan DKPP; alasan lain bagi pengecualian penilaian aspek substansi kedua produk hukum tersebut di atas untuk menghindari kemungkinan ultra vires dengan masuknya Pengadilan ke dalam “kotak pandora” penilaian, sekalipun dilakukan secara implisit, tetap akan bersinggungan dengan kewenangan institusi lain atau kapasitas pihak lain, apalagi dalam konteks hukum kepresidenan nasional yang membuka ruang resolusi konflik hukum (many rooms to justice) bagi banyak institusi. Oleh karena itu, agar Pengadilan tidak tergelincir masuk mempersoalkan sesuatu yang bukan kewenangan substantifnya...”⁴⁰

Pertimbangan hakim di atas secara eksklusif memperlihatkan sikap membatasi atau menahan diri untuk masuk pada ranah penilaian keabsahan substantif yang mana hal tersebut bersinggungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki instansi lain, dalam hal ini DKPP. Pertimbangan dalam putusan tersebut juga dapat menjadi jalan kompromi atas diskursus/perbedaan pendapat selama ini mengenai apakah PTUN berwenang menguji putusan DKPP serta sejauh mana PTUN berwenang mengujinya? Namun meskipun demikian, agar terwujud kesatuan penerapan hukum dan konsistensi dalam menangani perkara pengujian putusan DKPP, diperlukan adanya suatu rumusan sebagai tolok ukur yang menjadi pedoman dalam penanganan perkara pengujian putusan DKPP di PTUN.

⁴⁰ Lihat Putusan No. 82/G/2020/PTUN.JKT hlm. 252.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Terdapat persepsi yang variatif dan kontradiktif terhadap klausul putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat yang disebabkan sumirnya pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan. DKPP secara institusioanal memiliki persepsi bahwa putusannya tidak dapat dikoreksi/diperiksa oleh lembaga peradilan, khususnya PTUN. Akan tetapi melalui Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 dan No. 32/PUU-XIX/2021 memosisikan PTUN berwenang untuk memeriksa/menilai putusan DKPP, yang mana penafsiran tersebut menjadi tafsir tunggal yang tidak bisa dimaknai lain. Penafsiran MK tersebut juga sejalan dengan perkembangan makna KTUN dalam peraturan perundang-undangan. Fakta empiris juga membuka ruang pengujian bagi putusan DKPP baik secara langsung dan tidak langsung. Kendati demikian, maka putusan DKPP memenuhi kriteria KTUN yang dapat menjadi objek guagatan di PTUN.

B. Saran

Untuk menghindari beragamnya persepsi tentang putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat, ke depan pembentuk Undang-Undang perlu untuk memikirkan kembali rumusan yang terdapat dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu mengenai rumusan frasa bersifat final dan mengikat dalam skema putusan DKPP (walaupun sudah terdapat penafsiran MK) serta perlu mereformulasi terkait saluran hukum untuk menguji putusan DKPP. Jika kondisi ini tetap dibiarkan, maka bukan tidak mungkin kasus serupa akan muncul di kemudian hari, sehingga kepastian dan keadilan hukum bagi para pencari keadilan sulit diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- Ahmad Siboy dan Dewi Cahyandari, "The Relationship between DKPP and PTUN Decisions regarding Ethical Violation by General Election Administrators", *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 3, September 2022.
- Assiddiqie, Jimly. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Bisariyadi, dkk., *Laporan Hasil Penelitian; Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, 2016.
- Elfah Dani, "Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan, Makalah Tidak Diterbitkan.
- Hidayat Pratama Putra, "Penilaian Terhadap Batal Atau Tidak Sahnya Suatu Keputusan Dan/Atau Tindakan Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 3 No. 1 Februari 2020 : 35-50.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2014).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I* (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993).
- Muhammad Amin Putra "Keputusan Tata Usaha Negara Yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 3 No. 1 Februari 2020 : 1-18
- M. Lutfi Chakim, "Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014.
- Ramlan dalam DKPP RI, *Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: DKPP RI, 2016).
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Keempat 2015)
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 1986. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 2009. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

C. Putusan Pengadilan

- Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013.
- Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021.
- Putusan Nomor 115/PHPU.D-XII/2013.
- Putusan Kasasi Nomor 361 K/TUN/2015
- Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT

D. Website

[Putusan-Nomor-317-Tahun-2019-KPU-RI-dan-KPU-Prov-Kalimantan-Barat.pdf](#)
[\(dkpp.go.id\)](#)

[Presiden Cabut Keppres Pemberhentian Tidak Hormat Evi Novida Ginting - Rumah Pemilu](#)

[Http://Www.Jimly.Com/Makalah/Namafile/120/Pengenalan_Dkpp.Pdf](http://Www.Jimly.Com/Makalah/Namafile/120/Pengenalan_Dkpp.Pdf)

