

## Telaah Hukum atas Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif Yayasan Perludem

### KASUS POSISI

- Caleg Nomor Urut 1 Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Dapil Kalimantan Barat 6 atas nama Hendri Makaluasc, A.Md, SE. M.Th., mengadukan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (KEPP) kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) pada 18 Oktober 2019.
- Pengaduan pelanggaran KEPP ini dipicu perselisihan internal caleg Partai Gerindra Dapil Kalimantan Barat 6 dimana Caleg Nomor Urut 7 Hendri Makaluasc mendalilkan telah terjadi perubahan perolehan suara yang melibatkan Caleg Nomor Urut 7 atas nama Cok Hendri Ramapon, S.Sos, di 19 Desa, Kecamatan Meliau, yaitu Desa Sungai Mayam, Bakti Jaya, Melobok, Mukti Jaya, Kuala Buayan, Meranggau, Meliau Hulu, Melawi Makmur, Sungai Kembayau, Kunyil, Baru Lombok, Balai Tinggi, Lalang, Meliau Hilir, Kuala Rosan, Harapan makmur, Enggadai, Cupang, Pempang Dua. Menurut Pengadu ada penambahan atau penggelembungan suara Cok Hendri Ramapon sebanyak 2.414 suara.
- Terkait perselisihan internal tersebut, Hendri Makaluasc telah melaporkan pelanggaran administratif pemilu kepada Bawaslu Kab. Sanggau (Putusan Nomor 07/LP/PL/Kab/20.12/V/2019, tertanggal 11 Mei 2019) dan Bawaslu RI (Putusan Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019, tertanggal 2 September 2019). Serta sudah pula mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019).
- Atas Putusan Bawaslu Kab. Sanggau Nomor 07/LP/PL/Kab/20.12/V/2019, KPU Kab. Sanggau menindaklanjuti dengan menerbitkan Berita Acara KPU Sanggau Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019, tertanggal 7 Juli 2019. Dimana suara Cok Hendri Ramapon semula 6.599 menjadi 3.964 sedangkan suara Hendri Makaluasc yang semula 5.325 suara bertambah menjadi 5.384. Pada saat yang sama persoalan tersebut juga dibawa Hendri Makaluasc dalam PHPU di MK melalui permohonan tertanggal 23 Mei 2019.
- Baik Putusan Bawaslu Kab. Sanggau maupun Putusan Bawaslu RI menerima permohonan Hendri Makaluasc. Bawaslu RI dalam Putusannya memerintahkan dilakukan koreksi atas perolehan suara dan penetapan calon terpilih sesuai dengan Berita Acara KPU Sanggau Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019.
- Pada halaman 273-274 Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, MK menyebutkan:

*Bahwa atas pelaksanaan rekomendasi tersebut di atas ternyata di persidangan baik Pemohon maupun Termohon dan Bawaslu membenarkan telah terjadi perubahan perolehan suara untuk DPRD Provinsi Kalbar Dapil 6 yang semula suara Pemohon (Hendri Makaluasc, A. Md., SE., M. Th) oleh Termohon ditetapkan memperoleh 5.325 suara berubah menjadi 5.384 suara.*

***Bahwa oleh karena putusan Bawaslu yang memuat rekomendasi sebagaimana diuraikan di atas yang pelaksanaannya dituangkan dalam Berita Acara Nomor 354/PY.01.1-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 tersebut tidak memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk***

*menetapkan jumlah total perolehan suara setelah dilakukannya koreksi sesuai dengan rekomendasi Bawaslu dimaksud dan di lain pihak Termohon dalam persidangan menegaskan bahwa hasil pelaksanaan rekomendasi dimaksud akan dilaporkan dalam persidangan di hadapan Mahkamah karena persoalan suara tersebut telah diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, maka Pemohon dan Termohon menyerahkan penyelesaian persoalan tersebut kepada Mahkamah.*

- Putusan MK *a quo* dalam pokok permohonan menyatakan 1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian; 2. Menyatakan perolehan suara yang benar untuk Pemohon atas nama Hendri Makaluasc, A.Md., SE., M.Th Calon Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat 6 Partai Gerindra Nomor Urut 1, Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 adalah 5.384 suara; 3. Menolak permohonan Pemohon sepanjang menyangkut DPR RI Daerah Pemilihan Kalimantan Barat I serta permohonan Pemohon selain dan selebihnya; 4. Memerintahkan Termohon untuk melaksanakan putusan *a quo*.
- Sementara permohonan Cok Hendri Ramapon untuk menjadi Pihak Terkait, karena yang bersangkutan tidak memperoleh persetujuan yang ditandatangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal DPP Partai Gerindra, maka dianggap tidak memenuhi syarat untuk diterima kedudukan hukumnya sebagai Pihak Terkait. Segala keterangan yang diberikan oleh yang bersangkutan beserta hal-hal yang terkait dengannya tidak dipertimbangkan lebih jauh oleh MK.
- Sebagai tindak lanjut Putusan MK, KPU Kalimantan Barat mengeluarkan **tiga Keputusan berbeda**.

**Keputusan pertama**, Keputusan KPU Kalimantan Barat Nomor 44/PL.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, tertanggal 12 Agustus 2019. KPU Kalimantan Barat hanya memperbaiki dan menetapkan perolehan suara Pengadu sebanyak 5.384 (lima ribu tiga ratus delapan puluh empat) atau bertambah 59 suara. Tanpa mengoreksi perolehan suara Cok Hendri Ramapon Calon, sebanyak 6.599 (enam ribu lima ratus Sembilan puluh Sembilan) suara. Sebelum pelaksanaan putusan MK oleh KPU Kalimantan Barat, KPU RI telah menyampaikan Surat Nomor 1099/PY.01.1-SD/06/KPU/VIII/2019 tanggal 8 Agustus 2019 perihal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang pada intinya KPU Kalimantan Barat wajib melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Atas Keputusan KPU Kalimantan Barat Nomor 44/PL.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 ini lah, Hendri Makaluasc mengajukan Laporan Pelanggaran Administratif Pemilu ke Bawaslu RI.

**Keputusan kedua**, tertanggal 5 September 2019, KPU Kalimantan Barat melaksanakan Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019 dan menetapkan Hendri Makaluasc sebagai calon terpilih, sesuai Berita Acara KPU Sanggau Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019.

KPU Kalimantan Barat mengeluarkan **Keputusan ketiga** pada 10 September 2019 yang membatalkan Keputusan kedua. Dalam Keputusan ketiga ini KPU Kalimantan Barat hanya menambah suara Hendri Makaluasc sebanyak 59 suara tanpa mengubah perolehan suara Cok Hendri Ramapon, serta menetapkan Cok Hendri Ramapon sebagai caleg terpilih. Keputusan ketiga ini adalah sama dengan Keputusan pertama yang dibuat KPU Kalimantan Barat untuk menindaklanjuti Putusan MK, sebelum adanya Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019.

Keputusan ketiga KPU Kalimantan Barat tertanggal 10 September 2019 tersebut dibuat setelah adanya Surat KPU RI Nomor 1937/PY.01-SD/06/KPU/IX/2019, tertanggal 10 September 2019, dimana KPU RI memerintahkan KPU Kalimantan Barat untuk melakukan

Rapat Pleno Membatalkan Hasil Rapat Pleno terbuka tanggal 5 September 2019 dengan alasan bertentangan dengan amar Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

- KPU RI berpandangan Keputusan kedua KPU Kalimantan Barat pada 5 September 2019 telah melanggar arahan KPU RI kepada KPU Kalimantan Barat yang tertuang dalam Surat KPU RI Nomor 1922/PY.01.1-SD/06/KPU/IX/2019, yang pada intinya memberi arahan bahwa Putusan Bawaslu Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019 tidak dapat dilaksanakan karena bertentangan dengan amar Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019. Surat tersebut merupakan balasan atas permintaan arahan dari KPU Kalimantan Barat yang dikirimkan melalui Surat Nomor 233/PY.01.1-SD/61/Prov/IX/2019, tertanggal 2 September 2019. Namun pada kenyataannya, arahan KPU RI tidak dilaksanakan oleh KPU Kalimantan Barat, dan tetap menindaklanjuti Putusan Bawaslu RI dengan mengadakan rapat dan membuat Keputusan kedua pada 5 September 2019.
- Dalam pengaduannya ke DKPP, Hendri Makaluasc mendalilkan bahwa telah terjadi pelanggaran KEPP oleh tujuh orang anggota KPU RI (Teradu I s.d Teradu VII) dan empat orang anggota KPU Kalimantan Barat (Teradu VIII s.d Teradu XI) karena telah salah dalam menindaklanjuti Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 serta mengabaikan Putusan Penanganan Pelanggaran Administratif yang sudah diputuskan oleh Bawaslu Kab. Sanggau dan Bawaslu RI.

KPU RI juga dipersoalkan karena meminta KPU Kalimantan Barat mengubah Keputusan mereka yang merupakan tindak lanjut atas Putusan Bawaslu RI Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019.

- Pada persidangan pertama 13 November 2019, Hendri Makaluasc telah mencabut pengaduannya dengan menyampaikan Surat Pencabutan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Namun DKPP berdasarkan ketentuan Pasal 19 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, tetap melanjutkan proses pemeriksaan pengaduan perkara tersebut. Pada sidang kedua, 17 Januari 2020, Hendri Makaluasc maupun pengacaranya tidak datang menghadiri sidang DKPP.
- Melalui Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019, DKPP menjatuhkan sanksi Peringatan Keras Terakhir kepada Teradu I Arief Budiman selaku Ketua merangkap Anggota KPU RI, Teradu II Pramono Ubaid Tanthowi, Teradu IV Ilham Saputra, Teradu V Viryan, dan Teradu VI Hasyim Asy'ari masing-masing selaku Anggota KPU RI terhitung sejak dibacakannya Putusan. Serta menjatuhkan sanksi Pemberhentian Tetap kepada Teradu VII Evi Novida Ginting Manik selaku Anggota KPU RI sejak putusan dibacakan.
- DKPP menilai Teradu I s.d Teradu VII menunjukkan sikap berbeda ketika melaksanakan Putusan MK Nomor 176-04-01/PHPU.DPRDPRD/XVII/2019. Dimana para Teradu melalui KIP Kota Banda Aceh tidak hanya menetapkan perolehan suara Pemohon Partai Politik Calon Anggota DPRK Kota Banda Aceh Nomor Urut 6 atas nama Dra. Hj. Kasumi Sulaiman, MM, untuk TPS 3 Desa Tibang Kecamatan Syiah Kuala sebanyak 4 (empat) suara. Hal tersebut menyebabkan terjadinya perubahan perolehan suara dan calon terpilih. Perolehan suara Dra. Hj. Kasumi Sulaiman, MM semula berjumlah 488 (empat ratus delapan puluh delapan) suara berubah menjadi 492 (empat ratus sembilan puluh dua) suara atau bertambah 4 (empat) sekaligus ditetapkan sebagai calon terpilih menggeser Maulida. Menurut DKPP, perbedaan perlakuan tidak hanya menunjukkan ketidak profesionalan namun juga berakibat tidak adanya kepastian hukum dan keadilan pemilu sehingga perolehan suara tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh para Teradu yang pada gilirannya menghancurkan kredibilitas hasil Pemilu
- Tindakan seluruh anggota KPU RI dianggap ambivalen dalam menangani perkara Hendri Makaluasc, karena membaca secara sepotong Putusan MK dengan hanya mengutip amar

Putusan yang menetapkan perolehan suara Hendri Makaluasc adalah 5.384 suara. Tindakan demikian menurut DKPP tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan etika, sebab **dalam logika sederhana menggunakan penalaran yang wajar, amar putusan merupakan sintesa dari dialektika logika hukum dan fakta yang telah diuji dalam proses pembuktian di dalam persidangan yang telah dinilai dan dipertimbangkan dalam putusan MK.** Tindakan para Teradu yang secara parsial memahami dan menindaklanjuti Putusan MK, dianggap DKPP menyebabkan kebenaran perolehan suara terabaikan hingga merugikan hak-hak konstitusional Pengadu yang menyebabkan suara pemilih Pengadu menjadi tidak bermakna. DKPP menilai Tindakan para Teradu mendistorsi perolehan suara Pengadu sebanyak 5.384 sehingga tidak ditetapkan sebagai calon terpilih.

- DKPP tidak menerima dalil Teradu yang menyebutkan terdapat perbedaan dalam kedua Putusan MK. Dimana dalam amar Putusan MK Nomor 176-04-01/PHPU.DPRDPRD/XVII/2019 tersebut, disebutkan *locus* terjadinya penetapan perolehan suara, sehingga dapat dilakukan koreksi sertifikat perolehan suara dalam *locus* dimaksud. Sedangkan dalam Putusan MK Nomor 15402.20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tidak sebutkan secara spesifik *locus* dimaksud, sehingga pelaksanaan putusan tersebut hanya melakukan perubahan DC1- DPRD Provinsi sepanjang perolehan suara Kalimantan Barat 6 Nomor Urut 1 sebanyak 5.384 suara atas nama Makaluasc A.Md., S.E., M.Th.
- DKPP juga menilai tindakan Teradu III (Wahyu Setiawan) sebagai Koordinator Wilayah Kalimantan Barat yang memerintahkan KPU Kalimantan Barat untuk melaksanakan Rapat Pleno Tertutup di Kantor KPU RI, bertentangan dengan ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 2017 *juncto* Pasal 16 Ayat (1) Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2019 yang mewajibkan penetapan hasil pemilu dilakukan dalam Rapat Pleno terbuka terhadap Penetapan Hasil Pemilu yang dihadiri saksi dan Bawaslu. Tindakan KPU RI yang meminta KPU Kalimantan Barat mengubah keputusannya yang menindaklanjuti Putusan Bawaslu, juga dianggap sebagai intervensi atas upaya KPU Kalimantan Barat dalam menyelamatkan kredibilitas hasil Pemilu. DKPP tidak menerima dalil KPU Kalimantan Barat terkait Rapat Pleno Tertutup, yang menjelaskan bahwa Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Penetapan Perolehan Kursi dan Penetapan Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum sesuai dengan ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 7 tahun 2017 sudah dilaksanakan pada 12 Agustus 2019. Menurut KPU Kalimantan Barat, sesuai ketentuan Pasal 61 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019, rapat pleno tertutup dilaksanakan untuk membahas masalah lain. Dalam kaitan hal tersebut, rapat pleno tertutup dilakukan untuk mencabut Keputusan yang telah ditetapkan tanpa melakukan perubahan perolehan suara dan kursi partai politik yang telah ditetapkan sebelumnya (Keputusan 12 Agustus 2019).
- Dalam Putusannya, DKPP menempatkan koordinator divisi bertindak sebagai *leading sector* memberikan *feeding* dalam proses pengambilan keputusan di forum Rapat Pleno KPU. Teradu VII, Evi Novida Ginting sebagai Koordinator Divisi Teknis Penyelenggaraan dan Logistik Pemilu dianggap DKPP **memiliki tanggungjawab etik lebih besar atas ketidakpastian hukum dan ketidakadilan akibat penetapan hasil Pemilu yang tidak dapat dipertanggungjawabkan validitas dan kredibilitasnya.** Selain itu, Evi Novida Ginting yang juga menjabat Wakil Koordinator Wilayah untuk Provinsi Kalimantan Barat, menurut DKPP bertanggungjawab untuk mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, memantau, supervisi, dan evaluasi terkait Penetapan dan Pendokumentasian Hasil Pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 14 Ayat (5) Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
- DKPP juga mempertimbangkan karena berdasarkan Putusan DKPP Nomor 31-PKE-DKPP/III/2019 tanggal 10 Juli 2019, Evi Novida Ginting terbukti melanggar Kode Etik dan dijatuhi Sanksi Peringatan Keras serta Diberhentikan dari Jabatan Ketua Divisi SDM, Organisasi, Diklat dan Litbang, maka hal itu menurut DKPP merupakan kategori pelanggaran

kode etik berat yang menunjukkan kinerja Teradu tidak dapat dipertanggungjawabkan. Menurut DKPP, rangkaian sanksi etik berat dari sejumlah perkara, seharusnya menjadi pelajaran bagi Evi Novida Ginting untuk bekerja lebih profesional dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sebagai Penyelenggara Pemilu. Namun, DKPP menilai setelah menjadi Koordinator Divisi Teknis Penyelenggaraan Pemilu, kinerja Evi Novida Ginting tidak menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab divisi guna memastikan teknis penyelenggaraan pemilu yang menjamin terlayani dan terlindunginya hak-hak konstitusional setiap warga negara.

- DKPP berpendirian, sekalipun mekanisme kerja KPU bersifat *collective collegial*, tetapi terhadap urusan teknis divisi berada pada Koordinator Divisi. Sehingga menurut DKPP, Evi Novida Ginting sepatutnya menjadi *leading sector* dalam menyusun norma standar yang pasti dan berlaku secara nasional dalam menetapkan perolehan suara dan calon terpilih menindaklanjuti Putusan MK tanpa mengorbankan kemurnian suara rakyat yang menjadi tanggungjawab hukum dan etik Teradu sebagai penanggungjawab divisi. Dalam Putusannya, DKPP menilai Evi Novida Ginting terbukti melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c dan huruf d Pasal 6 ayat (3) huruf a dan huruf f, *juncto* Pasal 10 huruf a, Pasal 11 huruf a, dan b, Pasal 15 huruf d, huruf e dan huruf f, Pasal 16 huruf e Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 diputuskan dalam rapat pleno oleh 4 (empat) Anggota DKPP, yakni Muhammad selaku Plt. Ketua merangkap Anggota, Alfitra Salam, Teguh Prasetyo, dan Ida Budhiati masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa tanggal 10 Maret 2020. Putusan dibacakan dalam sidang kode etik terbuka untuk umum pada hari Rabu, 18 Maret 2020.

## TELAAH HUKUM

### A. Kerangka Hukum

1. Bahwa Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa “Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”
2. Bahwa Pasal 1 angka 24 Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa “Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.”
3. Bahwa Pasal 3 Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa “Dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip: a. mandiri; b. jujur; c. adil; d. berkepastian hukum; e. tertib; f. terbuka; g. proporsional; h. profesional; i. akuntabel; j. efektif; dan k. efisien.”

### B. Pengambilan Keputusan DKPP

4. Bahwa Pasal 1 angka 36 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur bahwa “Rapat Pleno DKPP adalah rapat yang dilaksanakan secara tertutup untuk membahas, memusyawarahkan dan memutus perkara

pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang dihadiri oleh 7 (tujuh) orang anggota DKPP, **kecuali dalam keadaan tertentu dihadiri paling sedikit 5 (lima) orang anggota DKPP.**"

5. Bahwa Pasal 30 ayat (1) Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 mengatur bahwa "Anggota DKPP yang berasal dari unsur KPU atau Bawaslu menjadi Teradu dan/atau Terlapor, anggota yang bersangkutan tidak dapat menjadi Majelis."
6. Bahwa dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) Bab VIII Penetapan Putusan Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 mengatur bahwa "Rapat Pleno DKPP dilakukan secara tertutup yang dihadiri oleh 7 (tujuh) orang anggota DKPP, **kecuali dalam keadaan tertentu dihadiri paling sedikit 5 (lima) orang anggota DKPP.**"
7. Bahwa berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 36 dan Pasal 36 ayat (2) Peraturan DKPP *a quo* sama sekali tidak ada pengecualian penyelenggaraan rapat pleno untuk memutus perkara oleh DKPP bisa dilakukan dengan dihadiri kurang dari 5 (lima) orang anggota DKPP. Satu-satunya pengecualian berupa keadaan tertentu yang diatur Peraturan DKPP *a quo* adalah Rapat Pleno DKPP dihadiri paling sedikit 5 (lima) orang anggota DKPP.
8. Bahwa berdasarkan ketentuan yang ada di dalam Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tidak terdapat pengaturan yang melarang Anggota DKPP yang berasal dari unsur Bawaslu untuk ikut dalam Rapat Pleno DKPP saat membahas, memusyawarahkan, dan memutus perkara pelanggaran KEPP, dalam hal lembaga yang diwakilinyan (Bawaslu) menjadi Pihak Terkait dalam pengaduan yang sedang ditangani DKPP tersebut.
9. Bahwa sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, DKPP wajib menggunakan setiap kewenangannya dalam menangani pengaduan pelanggaran KEPP dengan memenuhi prinsip **berkepastian hukum** dan **tertib** sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Mengambil keputusan dalam suatu Rapat Pleno yang hanya dihadiri oleh 4 (empat) orang anggota DKPP adalah perbuatan yang tidak berdasar hukum dan jelas bertentangan dengan prinsip berkepastian hukum dan tertib sebagaimana diatur Undang-Undang *a quo*.

### C. Mekanisme Persidangan DKPP

10. Bahwa Pasal 458 ayat (6) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa "Penyelenggara Pemilu yang diadakan **harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain.**"
11. Bahwa Pasal 458 ayat (8) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa "Pengadu dan Penyelenggara Pemilu yang diadakan mengemukakan **alasan pengaduan atau pembelaan di hadapan sidang DKPP.**"
12. Bahwa Pasal 458 ayat (10) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa "DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, **mendengarkan pembelaan** dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya."
13. Pasal 31 ayat (4) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur bahwa "Pelaksanaan persidangan meliputi: a. memeriksa kedudukan hukum Pengadu dan/atau Pelapor; **b. mendengarkan keterangan Pengadu dan/atau Pelapor di bawah sumpah; c. mendengarkan keterangan dan pembelaan Teradu dan/atau Terlapor;** d. mendengarkan keterangan saksi di bawah sumpah; e. mendengarkan keterangan ahli di bawah sumpah; f. mendengarkan keterangan Pihak Terkait; dan g. memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti.
14. Bahwa melalui Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 dapat diketahui bahwa Pengadu pada persidangan pertama, 13 November 2019, telah menyatakan mencabut pengaduannya dengan menyampaikan Surat Pencabutan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

15. Bahwa Pasal 19 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur bahwa “Dalam hal Pengaduan dan/atau Laporan yang telah dicatat dalam Berita Acara Verifikasi Materiel dicabut oleh Pengadu dan/atau Pelapor, DKPP tidak terikat dengan pencabutan Pengaduan dan/atau Laporan.”
16. Bahwa meskipun DKPP bisa bersandar pada ketentuan Pasal 19 Peraturan DKPP *a quo*, namun DKPP tidak dapat mengabaikan atau mengesampingkan pemenuhan ketentuan Pasal 458 ayat (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 *juncto* Pasal 31 ayat (4) huruf b Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019. Oleh karena itu, dilanjutkannya suatu persidangan pengaduan pelanggaran KEPP oleh DKPP dalam hal Pengadu sudah mencabut pengaduannya hanya bisa dilakukan apabila Pengadu sudah menyampaikan alasan pengaduan atau keterangan di bawah sumpah di hadapan sidang DKPP. Melanjutkan proses persidangan perkara pengaduan pelanggaran KEPP tanpa mendengarkan alasan pengaduan atau keterangan pengadu di bawah sumpah di hadapan sidang DKPP adalah cacat hukum.
17. Bahwa Pasal 22 ayat (3) Peraturan DKPP *a quo* mengatur bahwa “Dalam hal Teradu dan/atau Terlapor tidak memenuhi panggilan pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretariat menyampaikan panggilan kedua dalam waktu paling lama 5 (lima) Hari sebelum pelaksanaan Persidangan.”
18. Bahwa Pasal 22 ayat (4) Peraturan DKPP *a quo* mengatur bahwa “Dalam hal Teradu dan/atau Terlapor tidak hadir sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DKPP dan/atau TPD tetap dapat melaksanakan pemeriksaan dan menetapkan putusan.”
19. Bahwa pengaduan pelanggaran KEPP merupakan perkara menyangkut orang per orang dan bukan pelanggaran yang pemeriksaannya dilakukan dengan pendekatan kelembagaan. Maka merujuk ketentuan Pasal 458 ayat (6), ayat (8), dan ayat (10) Undang-Undang *a quo*, *juncto* Pasal 22 ayat (3), Pasal 22 ayat (4), dan Pasal 31 ayat (4) huruf b Peraturan DKPP *a quo*, pembelaan Teradu dan/atau Terlapor di hadapan sidang DKPP merupakan persyaratan formal yang harus dipenuhi DKPP dalam menangani pengaduan pelanggaran KEPP. Pembelaan Teradu tidak bisa dianggap sudah disampaikan hanya karena kolega Teradu yang sama-sama diadukan melanggar KEPP telah menyampaikan pembelaannya dalam persidangan DKPP. Dan dalam hal Teradu tidak hadir memenuhi panggilan pertama, maka Sekretariat wajib menyampaikan panggilan kedua dalam waktu paling lama 5 (lima) Hari sebelum pelaksanaan Persidangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (4) Peraturan DKPP *a quo*.

Apalagi bila pelanggaran yang disidangkan merupakan pelanggaran yang bisa berdampak besar pada martabat dan masa depan seorang penyelenggara pemilu akibat beratnya sanksi yang akan dijatuhkan, maka kehati-hatian, kecermatan, dan kepatuhan pada prosedur adalah amat penting.

#### D. Tafsir atas Putusan MK

20. Bahwa Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur “Mahkamah Konstitusi berwenang **mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final** untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
21. Bahwa meskipun pada halaman 273-274 Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, MK menyebutkan:

*Bahwa atas pelaksanaan rekomendasi tersebut di atas ternyata di persidangan baik Pemohon maupun Termohon dan Bawaslu membenarkan telah terjadi perubahan perolehan suara*

untuk DPRD Provinsi Kalbar Dapil 6 yang semula suara Pemohon (Hendri Makaluasc, A. Md., SE., M. Th) oleh Termohon ditetapkan memperoleh 5.325 suara berubah menjadi 5.384 suara.

Bahwa oleh karena putusan Bawaslu yang memuat rekomendasi sebagaimana diuraikan di atas yang pelaksanaannya dituangkan dalam Berita Acara Nomor 354/PY.01.1-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 tersebut tidak memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau untuk menetapkan jumlah total perolehan suara setelah dilakukannya koreksi sesuai dengan rekomendasi Bawaslu dimaksud dan di lain pihak Termohon dalam persidangan menegaskan bahwa hasil pelaksanaan rekomendasi dimaksud akan dilaporkan dalam persidangan di hadapan Mahkamah karena persoalan suara tersebut telah diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, maka **Pemohon dan Termohon menyerahkan penyelesaian persoalan tersebut kepada Mahkamah.**

Namun, MK dalam amar Putusan *a quo* ternyata tidak secara eksplisit memutuskan penetapan jumlah total perolehan suara (baik untuk partai politik maupun caleg) setelah dilakukannya koreksi sesuai dengan rekomendasi Bawaslu dimaksud, sebagaimana dinyatakan MK dalam Paragraf 1 halaman 274 Putusan *a quo*. Apakah Mahkamah membenarkan keseluruhan koreksi atas perolehan suara di Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 sebagaimana isi Berita Acara Nomor 354/PY.01.1-BA/6103/KPU-Kab/VII/2019 ataukah MK hanya sebatas mengabulkan koreksi atas perolehan suara Hendri Makaluasc saja?

22. Bahwa meskipun MK dalam amar Putusannya menyatakan perolehan suara yang benar untuk Pemohon atas nama Hendri Makaluasc, A.Md., SE., M.Th Calon Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat 6 Partai Gerindra Nomor Urut 1, Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 adalah 5.384 suara, namun berbeda dengan Putusan MK yang lain (yang amarnya mengabulkan seluruh atau sebagian permohonan PPHU 2019), dalam perkara Hendri Makaluasc ini MK dalam amar Putusannya tidak membatalkan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 987/PL.01.8Kpt/06/ KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, bertanggal 21 Mei 2019 pukul 01.46 WIB, sepanjang Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6. Berbeda dengan Putusan MK Nomor 176-04-01/PHPU.DPRDPRD/XVII/2019, yang amar Putusannya tegas membatalkan Surat Keputusan *a quo* sepanjang Daerah Pemilihan 3 Kota Banda Aceh untuk perolehan suara Calon Anggota DPRK Kota Banda Aceh Nomor Urut 6 atas nama Dra. Hj. Kasumi Sulaiman. MM.

Sehingga menjadi bisa dipahami kalau tidak dibatalkannya Keputusan KPU *a quo* sepanjang Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 oleh MK, dimaknai atau ditafsirkan oleh KPU terjadi karena penambahan suara Hendri Makaluasc menjadi 5.384 suara sebagaimana dikabulkan MK, tidak mengakibatkan perubahan calon terpilih karena tidak terjadi perubahan perolehan suara pada Cok Hendri Ramapon. Membuat Cok Hendri Ramapon tetap menjadi caleg dengan perolehan suara terbanyak sebagaimana termaktub dalam Keputusan KPU *a quo* sehingga tidak perlu pembatalan Keputusan. Berbeda halnya dengan penambahan 4 suara untuk Caleg DPRK Kota Banda Aceh Nomor Urut 6 atas nama Dra. Hj. Kasumi Sulaiman. MM., yang berdampak pada perolehan suara terbanyak di Partai Golkar. Sehingga sebagai implikasinya, harus dilakukan perubahan atas Keputusan KPU *a quo*.

23. Bahwa dengan demikian penilaian DKPP yang menyatakan bahwa "...dalam logika sederhana menggunakan penalaran yang wajar, amar putusan merupakan sintesa dari dialektika logika hukum dan fakta yang telah diuji dalam proses pembuktian di dalam persidangan yang telah dinilai dan dipertimbangkan dalam putusan MK." Membuat DKPP berpendapat bahwa para Teradu Anggota KPU telah "secara parsial memahami dan menindaklanjuti Putusan MK, yang dianggap DKPP menyebabkan kebenaran perolehan suara terabaikan hingga merugikan hak-

hak konstitusional Pengadu yang menyebabkan suara pemilih Pengadu menjadi tidak bermakna.” Maka, penilaian DKPP tersebut tidak lah tepat sepenuhnya. Sebab Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 **tidak sesederhana logika yang dinilai DKPP.**

24. Bahwa Putusan MK *a quo* bila dibandingkan dengan 11 (sebelas) Putusan MK lain yang mengabulkan permohonan PHPU 2019, sangat mungkin membuka ruang terjadinya penafsiran hukum yang berbeda diantara para pihak. Termasuk pula dalam hal ini telah terjadi perbedaan penafsiran hukum antara KPU, Bawaslu, maupun DKPP dalam memaknai amar Putusan MK *a quo* terkait permohonan Hendri Makaluasc. Dan sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran KEPP, DKPP tidak bisa bertindak sebagai lembaga penilai atas kebenaran tafsir terhadap suatu Putusan MK.

#### E. Ruang Lingkup KPU untuk menindaklanjuti Putusan MK

25. Bahwa Pasal 474 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.” Maka merujuk ketentuan Undang-Undang *a quo juncto* Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilu legislatif di Mahkamah Konstitusi adalah mekanisme puncak atau terakhir upaya mencari keadilan pemilu bagi parpol atau caleg yang berkompetisi di pemilu. Demi pemilu yang berkepastian hukum, setelah dikeluarkannya Putusan MK atas perselisihan hasil pemilu legislatif, maka tidak ada lagi upaya hukum yang tersedia bagi parpol ataupun caleg.
26. Bahwa sesuai kewenangan, tugas pokok, dan fungsi masing-masing lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, KPU adalah satu-satunya pihak yang diberi kewajiban menindaklanjuti Putusan MK sesuai dengan isi amar yang telah diputuskan MK. Dengan demikian penilaian salah atau benar maupun parsial atau tidak tindak lanjut KPU atas Putusan MK terkait perselisihan hasil pemilu adalah bukan otoritas DKPP untuk memutuskan. DKPP berwenang untuk menangani apabila terdapat peristiwa pelanggaran etik dalam pelaksanaan Putusan MK oleh KPU. **Misalnya, menerima kick back.**
27. Bahwa otoritas KPU untuk melaksanakan lingkup kewenangannya adalah sejalan dengan pertimbangan hukum Putusan MK Nomor Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, yang pada halaman 111 Putusan *a quo* Mahkamah menyatakan “Menurut Mahkamah, keputusan KPU **selain dari penetapan mengenai hasil perolehan suara Pemilu** adalah merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang apabila terjadi sengketa merupakan lingkup kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). DKPP sebagai lembaga yang oleh Undang-Undang hanya diberikan kewenangan untuk memutuskan pelanggaran etik, **tidak dapat memutuskan sengketa keputusan KPU yang dikeluarkan dalam lingkup kewenangannya.**” Maka, DKPP tidak dapat melakukan penilaian etik atas suatu keputusan KPU yang dibuat sesuai kapasitas kewenangannya untuk menindaklanjuti Putusan MK terkait PHPU.
28. Bahwa Pasal 10 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa “Setiap anggota KPU, anggota KPU Provinsi, dan anggota KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama.”
29. Bahwa Pasal 40 Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa “Pengambilan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan dalam rapat pleno.”
30. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (6) dan Pasal 40 Undang-Undang *a quo*, rapat pleno merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi di lingkungan KPU dimana setiap anggota terlepas apapun posisinya, ketua atau wakil ketua divisi, ketua atau wakil ketua korwil, memiliki hak suara yang sama dalam pengambilan keputusan yang berlangsung. Sehingga, sangat mungkin seorang anggota KPU yang berstatus ketua divisi sekaligus ketua korwil kalah suara dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan dalam rapat pleno apabila mayoritas anggota KPU yang lain berbeda pendapat atau pandangan dengan dirinya.

31. Bahwa dengan demikian, melekatkan tanggung jawab etik, hukum, dan kelembagaan pada orang per orang ketua divisi atau ketua korwil lebih besar daripada tanggung jawab anggota KPU yang lain merupakan tindakan yang tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (6) dan Pasal 40 Undang-Undang *a quo*. Selain itu, perlakuan seperti itu adalah tidak sejalan dengan prinsip adil, berkepastian hukum, dan tertib sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang *a quo* dan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

#### **F. Karakter Kelembagaan KPU yang Hierarkis**

32. Bahwa Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis, termasuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.”
33. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, KPU secara kelembagaan dibenarkan untuk memberikan arahan pada KPU Provinsi yang ada di bawahnya serta melakukan koreksi atas kebijakan KPU Provinsi yang dianggap tidak sejalan dengan arahan KPU yang telah diberikan sesuai dengan kewenangan, tugas pokok, dan fungsi yang dimilikinya. Maka penilaian bahwa KPU telah melakukan intervensi karena meminta KPU Kalimantan Barat melakukan pembatalan Keputusan kedua mereka tertanggal 5 September 2019 yang dianggap KPU tidak sejalan dengan arahan yang telah diberikan sebelumnya melalui Surat KPU RI Nomor 1922/PY.01.1-SD/06/KPU/IX/2019, dalam struktur kelembagaan KPU yang bersifat hierarkis adalah **tidak serta merta bisa dibenarkan**.

### **KESIMPULAN**

1. Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 cacat hukum. Khususnya karena diputuskan dalam suatu Rapat Pleno yang hanya dihadiri oleh 4 (empat) orang anggota DKPP.
2. DKPP memberikan pendirian sendiri terhadap substansi putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, yang tidak terkait langsung dengan pertimbangan etik. Putusan MK memang memiliki aspek perdebatan yang mestinya dibuat terang. Namun KPU sebagai pelaksana pemilu diberi kewajiban untuk melaksanakan Putusan MK sebagai mekanisme puncak keadilan pemilu terkait perselisihan hasil.

### **REKOMENDASI**

#### **A. Terhadap KPU**

1. KPU perlu memperbaiki koordinasi dengan sesama penyelenggara pemilu, terutama Bawaslu, terkait upaya membangun kesepahaman bersama dalam menafsirkan suatu pengaturan atau peristiwa hukum pemilu, tanpa harus mengganggu kewenangan dan kemandirian masing-masing lembaga. Pemahaman yang jelas soal posisi dan fungsi masing-masing lembaga dalam desain kelembagaan penyelenggara pemilu adalah syarat mendasar untuk bisa menyelenggarakan pemilu dengan baik.
2. KPU harus memperkuat tata kelola kolektif kolegial di internal kelembagaan KPU pada setiap tingkatannya, melalui fungsionalisasi rapat pleno dan koordinasi intensif antar divisi dan korwil. Sehingga terbangun kesamaan pandangan dan pengetahuan kelembagaan di antara seluruh jajaran KPU terkait kewenangan, tugas pokok, dan fungsi KPU sebagai pelaksana pemilu.
3. Kelembagaan KPU yang bersifat hierarkis harus dikelola lebih baik dengan mengoptimalkan supervisi dan sistem pengawasan internal yang solid sehingga kontrol pada kinerja dan

integritas jajaran KPU di daerah dapat dilakukan optimal. Dengan demikian, KPU secara efektif bisa mencegah terjadinya penyimpangan dan pelanggaran oleh jajaran internalnya tanpa menunggu terjadinya pelaporan atau keberatan dari pihak eksternal.

#### **B. Terhadap MK**

4. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait permohonan PPU harus memuat pertimbangan hukum dan amar Putusan yang jelas, tegas, dan terang benderang terkait perolehan suara partai ataupun caleg sehingga tidak membuka ruang terjadinya perbedaan tafsir hukum dalam pelaksanaan Putusan dimaksud.

#### **C. Terhadap DKPP**

5. Perlu dilakukan perbaikan mekanisme persidangan melalui perubahan Peraturan DKPP yang mengatur pedoman beracara kode etik penyelenggara pemilu.
6. Secara internal DKPP perlu menetapkan standar sanksi dalam pelanggaran etik sehingga bisa menjadi pedoman dalam penanganan pelanggaran KEPP. Khususnya bila pelanggaran yang disidangkan merupakan pelanggaran yang bisa berdampak besar pada martabat dan masa depan seorang penyelenggara pemilu akibat beratnya sanksi yang akan dijatuhkan, maka kehati-hatian, kecermatan, dan kepatuhan pada prosedur amat lah harus ditekankan.

Jakarta, 2 April 2020



Titi Anggraini