



## **P U T U S A N**

**NO.260/DKPP-PKE-III/2014**

**DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM  
REPUBLIK INDONESIA**

Yang memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir perkara pengaduan Nomor : 677/I-P/L-DKPP/2014 tanggal 08 Agustus 2014 yang diregistrasi dengan Nomor Registrasi : 260/DKPP-PKE/III/2014, menjatuhkan putusan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang diajukan oleh :

### **I. IDENTITAS PENGADU DAN TERADU**

#### **[1.1] PENGADU I**

1. Nama : M. Mahendradatta, SH, MA, MH, P.hd  
Organisasi/Lembaga : Tim Pembela Merah Putih  
Alamat : Jl. Cipinang Cempedak I No. 29 Jakarta Timur.
2. Nama : Didi Supriyanto, S.H., M.Hum.  
Organisasi/Lembaga : Tim Pembela Merah Putih  
Alamat : Jl. Cipinang Cempedak I No. 29 Jakarta Timur.
3. Nama : Ega Windratno, SH.  
Organisasi/Lembaga : Tim Pembela Merah Putih  
Alamat : Jl. Cipinang Cempedak I No. 29 Jakarta Timur.
4. Nama : Guntur Fattahillah, SH.  
Organisasi/Lembaga : Tim Pembela Merah Putih  
Alamat : Jl. Cipinang Cempedak I No. 29 Jakarta Timur.
5. Nama : Sutejo Sapto Jalu, SH.  
Organisasi/Lembaga : Tim Pembela Merah Putih  
Alamat : Jl. Cipinang Cempedak I No. 29 Jakarta Timur.

**-----Selaku Kuasa Hukum dari-----**

6. Nama : H. Prabowo Subianto

Organisasi/Lembaga : Calon Presiden Republik Indonesia  
Alamat : Kampung Gombong RT.003/RW.009 Kel, Bojong  
Koneng, Kec. Babakan Madang, Kabupaten Bogor,  
Jawa Barat, dan  
Nama : Ir. H. M. Hatta Rajasa  
Organisasi/ Lembaga : Calon Wakil Presiden Republik Indonesia  
Alamat : Jl. RS. Fatmawati RT.003 RW.009 Kel. Cilandak  
Barat, Kec. Cilandak, Jakarta Selatan.

Selanjutnya disebut sebagai -----**Pengadu**

### **TERHADAP**

#### **[1.3] TERADU**

1. Nama : Husni Kamil Manik  
Organisasi/Lembaga : Ketua KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu I**

2. Nama : Ida Budhiati  
Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu II**

3. Nama : Sigit Pamungkas  
Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu III**

4. Nama : Arief Budiman  
Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu IV**

5. Nama : Ferry Kurnia Rizkiyansyah  
Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu V**

6. Nama : Hadar Nafis Gumay

Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu VI**

7. Nama : Juri Ardiantoro  
Organisasi/Lembaga : Anggota KPU Republik Indonesia  
Alamat : Jl. Imam Bonjol No.29 Jakarta Pusat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Teradu VII**

Yang untuk selanjutnya Teradu I, Teradu II, Teradu III, Teradu IV, Teradu V, Teradu VI, dan Teradu VII secara bersama-sama disebut sebagai -----**Para Teradu**

- [1.3]** Membaca dan mempelajari pengaduan Pengadu;  
Memeriksa dan mendengar keterangan Pengadu;  
Memeriksa dan mendengar jawaban Teradu;  
Mendengarkan keterangan saksi dan ahli;  
Memeriksa dan mempelajari dengan seksama semua dokumen dan segala bukti-bukti yang diajukan Pengadu dan Teradu.

## **II. DUDUK PERKARA**

### **[2.1] PENGADU**

#### **[2.1.1] ALASAN-ALASAN DAN POKOK PENGADUAN PENGADU**

- 1) Tentang : (i) Hak Memilih; (ii) Penyusunan Daftar Pemilih Tetap, dan; (iii) daftar-daftar pemilih lainnya yang ditetapkan oleh para Teradu bertentangan dengan Undang-undang:
  - a) Bahwa Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas hanya mengatur pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara adalah yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan tidak dikenal adanya Daftar Pemilih Khusus dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb);
  - b) Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 42 tahun 2008, DPT untuk Pilpres, didasarkan pada DPT Pemilihan Umum legislatif yang dijadikan sebagai Daftar Pemilih Sementara Pilpres (vide Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008);
  - c) Perlu menjadi perhatian, bahwa dalam pemilihan umum legislatif, diatur dalam hal warga negara yang memenuhi syarat sebagai Pemilih dan tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan,

- daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan, KPU Provinsi melakukan pendaftaran dan memasukkannya ke dalam daftar pemilih khusus (DPK) (vide Pasal 40 (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD);
- d) Lebih lanjut dalam pemilu legislatif bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT ataupun DPK maka dapat memilih di TPS sesuai dengan kedudukan RT/RW pada KTP pemilih dengan cukup membawa KTP dan Kartu Keluarga dan dicatat dalam DPK Tambahan (DPKTb);
  - e) Berdasarkan hal tersebut penyusunan DPT Pilpres dapat disederhanakan dengan pemahaman bahwa telah disusun dari (i) DPT Pileg; (ii) DPK Pileg; (iii) DPKTb Pileg dan pemuktahiran data pemilih melalui pencocokan dan penelitian kembali;
  - f) Sebagaimana diterangkan di atas pada pemilu legislatif 2014, warga negara yang memenuhi syarat dimungkinkan untuk menggunakan hak pilih, meskipun tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap dengan membawa dan menunjukkan KTP ke petugas TPS sesuai dengan kedudukan RT/RW dalam KTP. Hal ini diatur dalam Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (vide Pasal 150);
  - g) Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tertanggal 6 Juli 2009 (selanjutnya disebut “Putusan MK 102/2009”) (Bukti P-8), yang merupakan permohonan uji materiil Pasal 28 dan Pasal 111 Undang - Undang Nomor 42 TAHUN 2008. Pada saat itu tidak dikenal DPK dan DPKTb;
  - h) Namun demikian yang perlu untuk menjadi pertimbangan adalah, pertimbangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “MK”) untuk mengatur pemilih dapat menggunakan KTP adalah karena ada kekhawatiran pemilih yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap, sedangkan waktu sangat sempit untuk memuktahirkan data Pemilih pada saat itu (ie 2009);
  - i) Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, maka Putusan MK 102/PUU/VII/2009 harus dimaknai bahwa Mahkamah Konstitusi mengambil suatu langkah darurat untuk mengatasi permasalahan daftar pemilih pada saat itu dan karenanya hanya untuk diterapkan pada Pilpres 2009 dan tidak dapat diterapkan kembali pada Pilpres selanjutnya. Sehingga semangat konstitusi pemilih yang menggunakan KTP hanya untuk pilpres 2009.

- j) Pertimbangan hukum MK di atas merupakan perintah Mahkamah Konstitusi kepada Komisi Pemilihan umum untuk mengambil langkah professional dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya khususnya dalam penyusunan DPT pada pemilu setelah 2009;
  - k) Hal demikian, sudah seharusnya pada Pemilu 2014, jika Teradu/Terlapor melaksanakan perintah dari Mahkamah Konstitusi tidak akan terjadi pelanggaran konstitusional yang dilakukan oleh Teradu/Terlapor. Sebagaimana telah diketahui bahwa Departemen Dalam Negeri melalui administrasi kependudukan telah menggunakan sistem e-KTP dan perekamannya telah rampung secara nasional. Lebih lanjut, KPU memiliki waktu dan data pemilih yang cukup untuk menyusun Daftar Pemilih Tetap pada tahun 2014, sehingga tidak diperlukannya lagi daftar-daftar pemilih selain dari Daftar Pemilih Tetap.
- 2) Ketidakprofesionalan Teradu Akibat Peraturan-Peraturan KPU.
- a. Akibat dari peraturan KPU bermasalah sebagaimana dimaksud tersebut, menyebabkan Teradu bekerja tidak profesional dan tidak memanfaatkan waktu yang dimilikinya untuk memastikan Daftar Pemilih Tetap telah dimutakhirkan dengan baik. Alih-alih memuktahirkan data, KPU hanya mencari jalan keluar yang paling mudah yang bertentangan dengan Undang-Undang.
  - b. Dari hal-hal tersebut dapat disimpulkan bahwa penyusunan DPT Pilpres dapat disederhanakan dengan pemahaman bahwa telah disusun dari (i) DPT Pileg; (ii) DPK Pileg; (iii) DPKTb Pileg dan pemuktahiran data pemilih melalui pencocokan dan penelitian kembali. Namun sangat disayangkan, hal tersebut tidak dilakukan dengan benar! Contoh mudahnya adalah adanya MASYARAKAT yang tidak masuk dalam DPT Pilpres padahal mereka terdaftar dalam DPT Pileg.
- 3) Teradu telah bertindak di luar dari kewenangannya untuk mengatur mengenai DPK dan DPKTb dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 9 tahun 2014 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 tahun 2014.
- a. Penetapan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014 di luar dari Kewenangan KPU
    - a.1. Teradu/Terlapor tidak memiliki wewenang membuat ketentuan selain terkait dengan Daftar Pemilih Tetap. Namun demikian dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014 Teradu/Terlapor justru mengatur daftar - daftar pemilih setelah penetapan Daftar Pemilih Tetap yang disebutkan dalam Pasal 27 dan 28 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014

mengenai DPK dan Pasal 29 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014 mengenai DPKTb.

a.2. Para Teradu melalui Pasal 29 PKPU 9/2014 telah bertindak di luar dari kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan dengan mengatur mengenai Daftar Pemilih Khusus.

a.3. Oleh karenanya Teradu/Terlapor tidak memiliki kewenangan untuk mengatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014 mengenai DPK dan DPKtb sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27, 28 dan Pasal 29.

b. Teradu telah bertindak di luar dari kewenangannya untuk mengatur mengenai DPK Dan DPKTb dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2014. Berdasarkan uraian di atas adalah jelas bahwa Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak mengenal DPK dan DPKTb dan tidak memerintahkan ataupun mengamanatkan Teradu/Terlapor untuk mengatur mengenai DPK dan DPKtb. Oleh karenanya PKPU 19/2014 mengenai DPK dan DPKTb jelas bertentangan dengan Pasal 27,28, 29, dan 111 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008.

c. Teradu telah bertindak di luar dari kewenangannya untuk mengatur mengenai DPK Dan DPKTb Dalam PKPU 4/2014

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 hanya mengamanatkan DPT dan DPTb dan tidak mengamanatkan adanya DPK dan DPKtb. Oleh karenanya Teradu/Terlapor telah bertindak di luar kewenangannya dalam menyusun peraturan tersebut dan peraturan-peraturan secara jelas bertentangan dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008.

#### 4) Kode Etik Yang Dilanggar

a) Bahwa setiap penyelenggara pemilu harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemilu yakni mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 2 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

b) Bahwa kode etik-kode etik yang dilanggar khususnya pada Pasal 5 huruf b, d, e, f, i, dan j Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum yang mengatur bahwa Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas: jujur; kepastian hukum; tertib; kepentingan umum; profesionalitas; akuntabilitas;

- c) Bahwa Teradu melakukan kesalahan fatal terhadap DPK dan DPKTb tersebut dengan melanggar Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya dipedomani oleh Teradu/Terlapor. Dalam hal ini maka Teradu/Terlapor melanggar kewajibannya untuk memelihara dan menjaga kehormatan lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana maksud Pasal 7 huruf a;
- d) Bahwa akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Teradu dan anggota KPU terhadap pembuatan Peraturan KPU bermasalah tersebut, menjadikan asas kepastian hukum terlanggar. Teradu/Terlapor tidak mau untuk menyampaikan permasalahan secara terbuka, padahal jelas-jelas dalam kaca mata hukum hal yang Teradu/Terlapor lakukan adalah melanggar asas jujur, terbuka, dan akuntabilitas. (vide Pasal 12 huruf d)
- e) Bahwa profesi administrasi Pemilu adalah melaksanakan administrasi (administrator) terkait Pemilu, bukan sebagai pembuat Undang-Undang yang membuat peraturan sendiri di luar yang telah digariskan. Hal ini jelas melanggar asas profesionalitas. Selain itu, pembuatan peraturan tersebut, memperlihatkan komitmen Teradu/Terlapor yang tidak memadai untuk menjadi corong tertinggi pelaksanaan demokrasi di Indonesia. (vide : Pasal 15 huruf b dan d)
- f) Bahwa terhadap perbuatan Melawan Hukum yang dilaksanakan oleh Teradu/Terlapor seolah-olah tidak terjadi kesalahan apapun dan dalam hal ini Teradu/Terlapor bersama-sama dengan Komisioner lainnya, seharusnya berkewajiban memberikan informasi kepada Publik secara lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini, kode etik mengenai asas tertib dilanggar. ( Pasal 16 huruf c)

### **[2.1.2] PETITUM PENGADU**

Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pengadu memohon kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berdasarkan kewenangannya untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan pengaduan Pengadu untuk seluruhnya
2. Menjatuhkan sanksi PEMBERHENTIAN TETAP kepada Teradu I,II,III,IV,V,VI, dan VII atas nama Husni Kamil Manik, Ida Budhiati, Sigit Pamungkas, Arief Budiman, Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Hadar Nafis Gumay, dan Juri Ardiantoro selaku Ketua dan anggota KPU Republik Indonesia.
3. Memerintahkan Badan Pengawas Pemilu untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini.

**[2.1.3]** Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, maka Pengadu mengajukan bukti-bukti yang diberi tanda sebagai berikut ini sebagai berikut ini :

BUKTI P-1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 9 Tahun 2014 tentang Penyusunan Daftar Pemilih untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang diundangkan pada tanggal 24 Maret 2014.

BUKTI P-2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.19 Tahun 2014 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang diundangkan pada tanggal 16 April 2014.

BUKTI P-3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 4 Tahun 2014 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

BUKTI P-4 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tertanggal 6 Juli 2009.

**[2.1.4]** Keterangan Saksi

1. Anwar Arif Wibowo, Syarif, dan Charles Lubis yang pada pokoknya memberikan keterangan yang sama yaitu :

[1.1] bahwa jumlah pengguna hak pilih DKPTb di luar dugaan dan tidak didukung dengan pemenuhan persyaratan.

[1.2] Terutama alamat domisili dengan lokasi TPS yang seharusnya sama.

2. Abdul Karim yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut :

[2.1] Dalam pemerhatian terhadap 16 TPS di Kecamatan Penjaringan Jakarta Utara, ada 3 TPS yang tidak memiliki sertifikat kelengkapan dan ada dokumen di luar kotak suara.

[2.2] Bahkan pada TPS 52, terdapat 173 pemilih yang seharusnya tidak masuk di dalam DPKTb, karena alamat domisili tidak berada di wilayah TPS tersebut dan tidak ada formulir A5.

**[2.1.3.1]** Keterangan Ahli

1. Prof. Dr. Zainuddin Ali menerangkan pada pokoknya menerangkan sebagai berikut :

[1.1] Dalam dunia hukum, perlu dipisah antara filsafat hukum dengan etika hukum.

[1.2] Dalam hukum tidak ada yang abu-abu, tetapi hitam putih, sangat jelas. Jika tidak ada perintah Undang-Undang, maka peraturan di bawahnya tidak sah.

2. Dr. Margarito Kamis menerangkan pada pokoknya menerangkan sebagai berikut :

[2.1] Suatu PKPU yang tidak memiliki sumber kewenangan dari UU adalah illegal.

[2.2] Sesuatu yang tidak diperintahkan UU, lalu muncul dalam suatu peraturan, secara hukum tidak dibenarkan.

[2.3] Peraturan KPU yang bertentangan dengan Undang-Undang dikualifisir sebagai melawan undang-undang.

[2.4] Tindakan KPU mengeluarkan peraturan yang tidak didasarkan sumber kewenangan yang jelas, merupakan penyalahgunaan kewenangan dan melanggar kode etik.

3. Said Salahuddin menerangkan pada pokoknya menerangkan sebagai berikut :

[3.1.]Bahwa demokrasi tidak diukur dengan jumlah besar pemilih dan membandingkan Pemilu tahun 1955 yang menurut pelbagai pihak sangat demokratis justru melarang keras penggunaan hak pilih di luar DPT.

[3.2.]Dalam hubungannya dengan jumlah surat suara yang ditetapkan UU sesuai DPT ditambah 2%, DPKTb tidak masuk dalam perencanaan pengadaan surat suara tersebut.

[3.3.]Penambahan 2% direncanakan untuk mengganti surat suara yang rusak.

[3.4.]Peraturan KPU tidak boleh membuat norma baru dari Undang-Undang.

## **[2.2] PARA TERADU**

### **[2.2.1] PENJELASAN DAN POKOK JAWABAN PARA TERADU TERHADAP PENGADU**

1. Bahwa prinsip utama sistem pendaftaran pemilih dalam UU No. 42 Tahun 2008 adalah stelsel pasif. Pada sistem ini penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU, aktif melakukan pendaftaran terhadap warganegara yang memenuhi syarat sebagai pemilih, dengan tetap membuka peluang pemilih aktif mendaftarkan diri kepada petugas pendaftaran pemilih.
2. Bahwa sistem stelsel pasif tersebut meniscayakan akan terdapat pemilih yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih karena beberapa sebab. Pertama, karena data dan sistem kependudukan sebagai basis penyusunan daftar pemilih belum tuntas terkonsolidasi dengan baik. Kedua, adanya mobilitas penduduk. Ketiga, terdapat petugas pendaftar pemilih yang bekerja kurang optimal. Keempat, karena kesadaran atau pengetahuan warganegara untuk melakukan pengecekan dalam daftar pemilih belum tinggi. Terakhir, kompleksitas geo-demografi.

3. Bahwa kerja keras penyelenggara pemilu untuk memastikan semua warganegara yang memenuhi hak sebagai pemilih tetap saja menyimpan potensi "kesalahan" (error) dalam pendaftaran pemilih. Pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya memberikan gambaran terbaik akan hal itu, seperti pengalaman dalam pemilu 2009 yang kemudian melahirkan putusan Mahkamah Konstitusi menyangkut daftar pemilih.
4. Keniscayaan tersebut, pada hari-H pemilihan sesungguhnya terdapat potensi masalah yang sudah dapat diprediksi sejak dini menyangkut pemenuhan hak konstitusional warganegara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Pada UU No. 42 Tahun 2008 tidak mengantisipasi dan tidak memberikan solusi penyelesaian potensi persoalan/masalah terhadap warganegara yang belum terdaftar dalam daftar pemilih. Beruntung pada UU No. 8 Tahun 2012 Pemilu legislatif, potensi masalah tersebut telah diberikan solusinya menyangkut pemilih yang belum terdaftar di DPT;
5. Pertanyaannya, apakah potensi masalah tersebut dibiarkan begitu saja dan tidak diikhtiarkan penyelesaiannya? Ada beberapa pilihan ikhtiar yang dapat dipertimbangkan. Pertama, mendorong DPR melakukan perubahan UU No. 42 Tahun 2008. Kedua, meminta Mahkamah Konstitusi membuat satu putusan kembali menyangkut hak pilih warganegara yang belum terdaftar dalam DPT. Ketiga, meminta Presiden mengeluarkan Perpu. Keempat, KPU menggunakan kewenangannya untuk mengatur dalam peraturan KPU.
6. Pilihan pertama dan kedua sudah pasti tidak mungkin dilakukan. DPR telah berupaya untuk mengubah regulasi tentang pilpres namun akhirnya tidak tuntas. Sementara itu Mahkamah Konstitusi sendiri juga sudah pernah membuat putusan menyangkut penggunaan hak pilih atas mereka yang belum terdaftar di DPT. Bagaimana dengan Perpu? Sepintas pilihan ini masuk akal dan seandainya Pemerintah mengeluarkan Perppu maka kebijakan KPU membuat peraturan menyangkut DPKTB tidak akan dipersoalkan. Namun demikian menyangkut Perpu ini KPU tidak dalam posisi mengusulkan karena KPU "tidak hanya harus independen tetapi juga harus kelihatan independen", sebab masyarakat kita sangat sensitif dengan isu "intervensi".
7. Pada titik tersebut pilihan terakhir adalah harapannya, yaitu mengatur pemenuhan hak konstitusional warganegara yang belum terdaftar dalam DPT dalam peraturan KPU. Pilihan menggunakan kewenangan KPU untuk memberi jalan keluar atas potensi masalah hak pilih warganegara pada hari-H pemilu dengan mengaturnya dalam peraturan KPU adalah relevan dan menjadi jalan terbaik. Peraturan tersebut adalah dalam rangka memfasilitasi hak konstitusional warganegara dalam menggunakan hak pilih, bukan untuk menghilangkan hak pilih warganegara. KPU memandang bahwa membuat

peraturan untuk memastikan terpenuhinya hak konstitusional warganegara adalah lebih utama daripada tidak membuat peraturan yang sudah pasti akan menghilangkan hak pilih warganegara.

8. Peraturan KPU menyangkut DPK dan DPKTB adalah untuk memenuhi hak konstitusional warganegara yang telah memenuhi hak pilih. Selain itu, keluarnya peraturan KPU beserta praktiknya menyangkut DPK dan DPKTB di seluruh Indonesia juga tidak dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran yang bersifat masif dan terstruktur sebab peraturan itu adalah untuk menjawab potensi persoalan yang sudah dapat diprediksi dan dipetakan sebelumnya. Absennya pengaturan atas potensi masalah menyangkut penggunaan hak pilih justru akan memicu konflik.
  9. Memperhatikan secara sungguh-sungguh sumber hukum, pengalaman berharga Penyelenggara Pemilu dalam melayani hak pilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta norma kode etik penyelenggara Pemilu, Teradu menempuh kebijakan memberikan jaminan pelaksanaan hak konstitusional warga negara dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Melengkapi norma hukum yang berkaitan dengan daftar pemilih, berdasarkan atribusi wewenang yang diberikan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Teradu menyusun dan menetapkan Peraturan KPU tentang pemutakhiran data pemilih dan pemungutan serta penghitungan suara secara partisipatif.
  10. Memperhatikan fakta tersebut, kebijakan Teradu tentang pelayanan kepada pemilih dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden telah sesuai norma etik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 15 huruf a Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang menyebutkan salah satu kewajiban Penyelenggara Pemilu adalah melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya. Penyelenggara Pemilu juga berkewajiban menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu.
- [2.2.2]** Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, maka Pengadu mengajukan bukti-bukti yang diberi tanda sebagai berikut ini sebagai berikut ini :
- BUKTI T-1 : Kumpulan Dokumen Bukti Konsultasi Publik Penyusunan Peraturan KPU.
- BUKTI T-2 : Kumpulan Dokumen Bukti Pelaksanaan FGD/ Konsultasi Publik Penyusunan Peraturan KPU

### **[2.6.1] PETITUM TERADU V**

Demikian keterangan ini disampaikan, mohon Ketua dan Anggota Majelis Pemeriksa Etik Penyelenggara Pemilu berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak seluruh pengaduan Pengadu;
2. Para Teradu tidak terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
3. Merehabilitasi nama baik seluruh Teradu.

Atau apabila Ketua dan Anggota Majelis Pemeriksa Etik Penyelenggara Pemilu memiliki pendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex a quo et bono*).

## **III. KEWENANGAN DAN KEDUDUKAN HUKUM**

### **[3.1] KEWENANGAN DKPP-RI**

**[3.1.1]** Menimbang bahwa maksud dan tujuan pengaduan Pengadu adalah terkait dengan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh para Teradu;

**[3.1.2]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok pengaduan, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu terlebih dahulu akan menguraikan kewenangannya dan pihak-pihak yang memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengaduan sebagai berikut :

Pasal 109 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, berbunyi sebagai berikut: *“DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”*.

Pasal 111 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2011 DKPP mempunyai wewenang sebagai berikut ini :

- a. *Memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;*
- b. *Memanggil Pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan*
- c. *Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.*

Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yang menyatakan sebagai berikut ini: *“Penegakan kode etik dilaksanakan oleh DKPP”*.

### **[3.2] Kedudukan dan Kepentingan Hukum Pengadu**

**[3.2.1]** Menimbang, bahwa pengaduan Pengadu adalah terkait pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh Para Teradu, maka DKPP berwenang untuk memutus pengaduan *a quo*;

**[3.2.2]** Menimbang, bahwa berdasarkan Ketentuan Pasal 112 ayat (1) UU 15/2011 juncto Pasal 4 ayat (1) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yang dapat mengajukan pengaduan dan/atau laporan dan/atau rekomendasi DPR, yaitu :

Pasal 112 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011: “*Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis oleh Penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP*”.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013: “Pengaduan dan/atau laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh:

- a. *Penyelenggara Pemilu;*
- b. *Peserta Pemilu;*
- c. *Tim kampanye;*
- d. *Masyarakat; dan/atau*
- e. *Pemilih”*

**[3.2.3]** Menimbang, bahwa Pengadu adalah pihak yang mengajukan pengaduan pelanggaran kode etik. Hal mana Pengadu adalah Peserta Pemilu selaku subyek hukum yang dapat menggunakan hak-nya untuk mengajukan laporan atau pengaduan pelanggaran yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu sebagaimana Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013. Oleh karena itu, maka Pengadu memiliki kedudukan dan kepentingan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengaduan *a quo*;

**[3.2.4]** Menimbang, bahwa oleh karena DKPP berwenang untuk mengadili pengaduan *a quo*, dan Pengadu memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengaduan *a quo*, maka selanjutnya DKPP mempertimbangkan pokok pengaduan;

#### **IV. PERTIMBANGAN PUTUSAN**

**[4.1]** Menimbang, pengaduan Pengadu pada pokoknya mendalilkan bahwa perbuatan Para Teradu telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu atas tindakannya yang tidak profesional dengan menerbitkan Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dan Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dengan menghadirkan ketentuan baru tentang DPK dan DPKTb yang tidak ditemukan dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Tindakan para Teradu yang mengatur mengenai DPK dan DPKTb dalam

Peraturan KPU *aquo* bukan merupakan kewenangan KPU dan oleh sebab itu, tindakan para Teradu bertentangan dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

**[4.2]** Menimbang dalam jawaban dan keterangan Para Teradu menolak seluruh aduan Pengadu dan menyatakan telah melakukan tugas dan tanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Telah dipridiksi sebelumnya bahwa Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai dasar pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 menyimpan potensi masalah terkait penggunaan hak pilih warganegara yang memenuhi syarat yang tidak terdaftar dalam DPT dan DPTb. Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 *aquo* kembali menjadi dasar pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 tanpa mengalami perubahan sedikitpun yang kemudian menjadi dasar Pengadu untuk menyatakan para Teradu telah bertindak di luar dari kewenangannya. Mendasarkan penggunaan hak pilih hanya kepada DPT dan DPTb sebagaimana diatur dalam UU Nomor 42 Tahun 2008 di tengah administrasi kependudukan yang belum terkonsolidasi dengan baik dapat dipastikan akan menimbulkan masalah dalam pemenuhan hak konstitusional warganegara untuk memilih. Artinya masalah DPK dan DPKTb bukan masalah yang berdiri sendiri dan yang sepenuhnya harus dipertanggungjawabkan kepada penyelenggara pemilu semata tetapi hal tersebut merupakan jawaban dari lemahnya sistem administrasi kependudukan dari Pemerintah. MK melalui Putusannya Nomor 102/PUU-VII/2009 telah melahirkan terobosan hukum dalam rangka melindungi dan memenuhi hak-hak konstitusional warganegara untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum di luar DPT dan DPTb dengan menunjukkan kartu Identitas Kependudukan pada TPS sesuai alamat RT/RW pada kartu identitas pemilih. Berangkat dari pengalaman pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, penggunaan kartu identitas kependudukan sebagai syarat penggunaan hak pilih di luar DPT dan DPTb diformulasikan dalam Peraturan KPU *aquo* dengan Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) sebagai sarana melayani dan memfasilitasi hak konstitusional warganegara untuk memilih;

**[4.3]** Menimbang keterangan para pihak, keterangan saksi, keterangan ahli, bukti dokumen serta fakta yang terungkap dalam persidangan, DKPP berpendapat bahwa ketentuan DPK dan DPKTb dalam Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dan Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dapat dipandang sebagai sarana konstitusional oleh karena DPK dan DPKTb dapat menjadi instrumen hukum dalam melayani, memfasilitasi pemenuhan hak pilih warganegara sebagai hak fundamental dalam negara hukum demokratis. Langkah kreatif tersebut patut dipuji sebagai terobosan

dalam rangka perlindungan dan penegakan hak konstitusional warganegara sebagai pemilik sah kedaulatan **Rakyat**. Pilihan tersebut tentu tidak selamanya sempurna oleh karena DPKTb pada sisi lainnya dapat menciptakan ketidakpastian jumlah pemilih. Ketidakpastian jumlah pemilih dapat menjadi objek perdebatan integritas penyelenggaraan pemilu serta produk yang dihasilkan dengan berbagai label kecurangan yang dapat mendegradasi marwah pemilu sebagai salah satu cara warganegara mewujudkan kedaulatannya. Pilihan DPK dan DPKTb sebagai sarana melindungi, melayani dan memfasilitasi pemenuhan hak konstitusional warganegara merupakan pilihan bijak dan tepat di tengah administrasi kependudukan yang belum terkonsolidasi dengan baik. Terkait dengan hal tersebut Peraturan KPU terkait DPK dan DPKTb *aquo*, merupakan kewenangan KPU dan tidak dapat dipandang tindakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut didasarkan pada Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 bagian Pendapat Mahkamah poin 3.2.3 yang menyatakan, *“Menimbang bahwa sebelum memberikan Putusan tentang konstitusionalitas pasal-pasal yang dimohonkan pengujian agar di satu pihak tidak menimbulkan kerugian hak konstitusional warganegara dan di lain pihak tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Mahkamah perlu memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT dengan pedoman sebagai berikut: 1) WNI yang tidak terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menggunakan KTP atau paspor yang masih berlaku bagi WNI yang berada di luar negeri; 2) bagi WNI yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan KK atau sejenisnya; 3) Penggunaan hak pilih bagi WNI yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan pada TPS yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTPnya. Khusus yang menggunakan paspor di PPLN harus mendapat persetujuan dan penunjukan TPS dari PPLN setempat; 4)...”*. Berdasarkan hal tersebut, secara substansi Peraturan KPU *aquo* tidak dapat dipandang bertentangan dengan UU Nomor 42 Tahun 2008 oleh karena landasan validitas merujuk kepada Putusan MK Nomor: 102 *aquo* yang secara tidak langsung mengubah UU Nomor 42 Tahun 2008 (*negatif legislation*) dengan melengkapi ketentuan-ketentuan yang diperintahkan langsung oleh Mahkamah (*self executing*) kepada KPU untuk mengatur hal-hal teknis terkait dengan cara melayani dan memfasilitasi penggunaan hak konstitusional warganegara untuk memilih. Kewenangan KPU untuk mengatur lebih lanjut tentang DPK dan DPKTb diperkuat pula dengan kedudukan KPU sebagai lembaga negara mandiri (*independence state organ*) yang dijamin dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, sehingga secara teoritik menurut Dr. Zainal Arifin Mochtar SH., LL.M, dimungkinkan untuk mengatur secara mandiri (*self regulatory bodies*) hal-hal terkait penyelenggaraan fungsi tugas dan wewenang yang diperintahkan oleh undang-undang (*legislative delegation of rule*

*making power*). Peraturan KPU *a quo*, sah dan berlaku sejauh peraturan tersebut tidak dicabut oleh KPU atau dibatalkan oleh MA dalam suatu sidang uji formil (*formiele toetsing*) maupun uji materil (*materiele toetsing*). Jika Pengadu hendak menggugat legalitas Peraturan KPU *a quo* sepatutnya dilakukan sebelum pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden. Atas dasar itu, dalil pengaduan Pengadu tidak terbukti dan jawaban para Teradu dapat diterima;

**[4.4]** Menimbang terkait dalil Pengadu selebihnya yang tidak ditanggapi dalam Putusan ini, menurut DKPP, dalil Pengadu tersebut tidak menyakinkan DKPP bahwa perbuatan tersebut merupakan bentuk pelanggaran Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu yang menjadi kewenangan DKPP.

## **V. KESIMPULAN**

Berdasarkan penilaian atas fakta dalam persidangan sebagaimana diuraikan di atas, setelah memeriksa keterangan Pengadu, memeriksa dan mendengar jawaban Teradu, dan memeriksa bukti-bukti dokumen yang disampaikan Pengadu dan Teradu serta Pihak Terkait, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menyimpulkan bahwa :

- [5.1]** Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang mengadili pengaduan Pengadu;
- [5.2]** Pengadu memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengaduan *a quo*;
- [5.3]** Bahwa Para Teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;
- [5.4]** Bahwa dengan demikian, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu merehabilitasi Para Teradu;

## **MEMUTUSKAN**

1. Menolak pengaduan pengadu untuk seluruhnya;
2. Merehabilitasi nama baik teradu I atas nama Husni Kamil Manik, Teradu II atas nama Ida Budhiati, Teradu III atas nama Sigit Pamungkas, Teradu IV atas nama Arief Budiman, Teradu V atas nama Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Teradu VI atas nama Hadar Nafis Gumay, Teradu VII atas nama Juri Ardiantoro, selaku ketua dan anggota KPU Republik Indonesia
3. Memerintahkan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini.

Demikian diputuskan dalam rapat pleno oleh enam anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, yakni Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. selaku Ketua merangkap Anggota; Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H., Dr. Valina Singka Subekti, M.Si., Pdt. Saut Hamonangan Sirait, M.Th., Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si dan Ir.

Nelson Simanjuntak, S.H masing-masing sebagai anggota, pada hari Minggu tanggal tujuh belas bulan Agustus tahun dua ribu empat belas, dan dibacakan dalam sidang kode etik terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal dua puluh satu bulan Agustus tahun dua ribu empat belas oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. selaku Ketua merangkap Anggota; Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H., Dr. Valina Singka Subekti, Nur Hidayat Sardini, S.Sos.,M.Si, dan Pdt. Saut Hamonangan Sirait, M.Th., masing-masing sebagai Anggota, dihadiri oleh Pengadu dan/atau Kuasanya serta dihadiri oleh para Teradu dan /atau kuasanya.

**KETUA**

**Ttd**

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

**ANGGOTA**

**Ttd**

**Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H.,M.H**

**Ttd**

**Dr. Valina Singka Subekti, M.Si.**

**Ttd**

**Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si.**

**Ttd**

**Pdt. Saut Hamonangan Sirait, M.Th.**

**Ttd**

**Ir.Nelson Simanjuntak, S.H**

Asli Putusan ini telah ditandatangani secukupnya, dan dikeluarkan sebagai salinan yang sama bunyinya.

**SEKRETARIS PERSIDANGAN**

**Dr. Osbin Samosir, M.Si**