

Redesain Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Prinsip Kemandirian

Muhammad Erfa Redhani

Mahasiswa Program Doktor Fakultas Hukum Universitas
Islam Indonesia

✉ 22932012@students.uui.ac.id

Sri Hastuti Puspitsari

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

srihastuti101@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/g1j6h193>

Abstrak

Kemandirian penyelenggara pemilu merupakan prinsip utama agar legitimasi pemilu menjadi kuat. Kemandirian penyelenggara pemilu tersebut terdiri dari tiga aspek yaitu kemandirian institusional, kemandirian fungsional, dan kemandirian personal. Keanggotaan DKPP seharusnya sejalan dengan prinsip kemandirian personal. Namun, pengaturan di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur mengenai anggota DKPP yang terdiri dari 1 (satu) orang ex officio dan unsur KPU dan (1) satu orang ex officio dari unsur Bawaslu. Anggota ex officio tersebut juga terdapat pada tim pemeriksa daerah yang dibentuk oleh DKPP. Padahal, Bawaslu dan KPU adalah subjek teradu dalam dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang berpotensi, atau bahkan pernah,



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

mendapatkan sanksi etik. Namun, keduanya justru diberikan peran dan kewenangan untuk ikut mengadili dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu lainnya.

Artikel ini menguraikan problematika dalam penerapan prinsip kemandirian terhadap keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dan menawarkan gagasan redesain keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang sejalan dengan prinsip kemandirian dengan menggunakan metode penelitian normatif didukung dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Artikel ini menyimpulkan bahwa sejak awal pembentukannya, keanggotaan DKPP mengalami perubahan untuk menciptakan lembaga penyelenggara pemilu yang sesuai dengan prinsip kemandirian. Keberadaan unsur KPU dan Bawaslu sebagai "ex officio" di DKPP bertentangan dengan prinsip tersebut. Oleh karena itu, perlu dihapuskan unsur "ex officio" dari KPU dan Bawaslu di keanggotaan DKPP serta tim pemeriksa daerah DKPP. Selain itu, diperlukan pengaturan yang lebih rinci mengenai syarat menjadi anggota DKPP dalam UU Pemilu dan penerapan seleksi terbuka. Penguatan lainnya adalah dengan mengubah tim pemeriksa daerah menjadi kantor perwakilan DKPP yang memiliki anggota dan kesekretariatan mandiri.

Kata Kunci

Kemandirian, DKPP, Penyelenggara Pemilu

I. Pendahuluan

Salah satu elemen yang penting untuk menghadirkan pemilu yang jujur dan adil (*free and fair election*) adalah dengan adanya jaminan bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan dengan cara yang berintegritas termasuk jaminan bahwa penyelenggara pemilu yang menjadi garda terdepan dalam pesta demokrasi harus memiliki kemampuan, kapasitas dan integritas yang baik dengan mematuhi nilai-nilai moral dan etika sebagai manifestasi *electoral integrity*.¹ Karena itu, kerangka hukum harus mewajibkan penyelenggara pemilu menyelenggarakan pemilu secara independen dan adil sehingga hasil pemilihan umum tidak diragukan karena dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang dipercaya masyarakat.² Di Indonesia, upaya menciptakan penyelenggara pemilu yang berintegritas diwujudkan dengan hadirnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang secara umum tugas dan fungsinya adalah menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.³

¹ M. Imam Nasef, "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Mengawal Electoral Integrity Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 3 (2014): 378-401, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss3.art3>. Hlm. 379

² Muhammad Tanjung, Retno Saraswati, and Lita A.L.W, "Rekonseptualisasi Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Untuk Mewujudkan Penyelenggara Pemilu Yang Berintegritas," *Arena Hukum* 14, no. 1 (April 30, 2021), <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01401.9>. Hlm. 165

³ Muhammad Syaefudin, "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (May 20, 2019), <https://doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>. Hlm. 112

Berdasarkan data dari DKPP, tingkat pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu menunjukkan angka yang meningkat. Data DKPP memperlihatkan bahwa jumlah pengaduan terhadap etika penyelenggara pemilu Tahun 2023 menunjukkan terjadi peningkatan lebih dari tiga kali lipat jumlah pengaduan di tahun ini dibandingkan dengan Tahun 2022 yang hanya mencapai 89 pengaduan. Dari total 299 pengaduan yang diterima sepanjang tahun 2023, pengaduan paling banyak diterima pada trimester pertama, yakni pada Januari sebanyak 67 pengaduan, Februari sebanyak 66 pengaduan, dan Maret sebanyak 41 pengaduan.⁴

Berdasarkan data persidangan 1 Januari 2023 s.d. 4 Desember 2023, DKPP telah memutus 134 perkara yang terdiri dari 16 perkara yang diregistrasi di Tahun 2022 dan 118 perkara yang diregistrasi di Tahun 2023. Dari jumlah perkara tersebut, terdapat total 515 jumlah Teradu yang dibagi ke dalam putusan yang mencangkup 509 Teradu dan ketetapan yang mencakup 6 Teradu. Putusan tahun 2023 ini secara lebih spesifik dapat dibagi ke dalam beberapa kategori berdasarkan amarnya, yaitu Rehabilitasi sejumlah 294 Teradu, Teguran Tertulis (Peringatan) sejumlah 187 Teradu, Pemberhentian Sementara sejumlah 8 Teradu, Pemberhentian Tetap sejumlah 12 Teradu, Pemberhentian Jabatan Ketua sejumlah 8 Teradu, serta Ketetapan 6 Teradu. Adapun pada kategori prinsip-prinsip yang dilanggar sepanjang tahun 2023, 3 kategori prinsip yang menduduki peringkat teratas (yang dilanggar) yaitu Prinsip Profesional 161 Teradu, Prinsip Berkepastian

⁴ DKPP, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023* (Jakarta: DKPP, 2023). <https://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2024/01/laporankinerjadkpp2023.pdf>

Hukum 16 Teradu, dan Prinsip Akuntabel sejumlah 14 Teradu.⁵

Data tersebut menunjukkan bahwa persoalan etika penyelenggara pemilu di Indonesia adalah hal yang krusial untuk dibenahi. Dengan meningkatnya jumlah pengaduan di satu sisi merupakan hal yang baik dalam arti masyarakat memiliki kesadaran yang tinggi dengan terlibat mengawasi etika penyelenggara pemilu. Namun, disisi yang lain juga menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pemilu adalah rendah sehingga mengindikasikan bahwa etika penyelenggara pemilu di Indonesia masih banyak yang bermasalah.

Dalam konteks demikian, diperlukan upaya untuk melakukan langkah-langkah penguatan terhadap kelembagaan DKPP agar tujuan awal dibentuknya DKPP untuk menjaga etika dan integritas penyelenggara pemilu dapat diwujudkan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memastikan bahwa kelembagaan DKPP sejalan dengan prinsip kemandirian penyelenggara pemilu. Hal ini penting mengingat bahwa sifat kemandirian dari sebuah lembaga akan berdampak pada kinerja lembaga tersebut termasuk dalam melahirkan sebuah putusan.

Kemandirian penyelenggara pemilu merupakan prinsip utama agar pemilu memiliki legitimasi dan kredibilitas.⁶ Sifat kemandirian DKPP merupakan perwujudan dari Amanah Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan

⁵ DKPP. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. <https://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2024/01/laporankinerjadkpp2023.pdf>

⁶ Aditya Perdana et al., *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia*, ed. Pramono U. Tanthowi Aditya Perdana and Mada Sukmajati (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019). Hlm. v

bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Mandiri dalam konteks tersebut berlaku bagi semua lembaga yang tergolong sebagai penyelenggara pemilu yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP. Kemandirian yang dimaksud terdiri dari tiga aspek yaitu kemandirian institusional, kemandirian fungsional, dan kemandirian personal.⁷ Ketiga aspek kemandirian tersebut saling terkait dan saling mempengaruhi. Kemandirian anggota atau personal akan mempengaruhi kemandirian institusi, dan sebaliknya, kemandirian institusi akan mempengaruhi kemandirian anggota.⁸ Dengan logika yang demikian, maka kemandirian secara fungsional juga akan mempengaruhi kemandirian institusional dan kemandirian personal.

Dalam konteks demikian, secara personal atau keanggotaan dari DKPP menjadi salah satu elemen penting yang harus dipastikan bahwa sudah sejalan dengan prinsip kemandirian tersebut baik dalam tataran konsep, norma yang mengatur maupun dalam praktiknya. Secara personal keanggotaan DKPP masih belum dapat dikatakan mandiri. Menurut penulis, hal ini disebabkan karena adanya anggota DKPP yang berasal dari unsur KPU dan unsur Bawaslu dalam praktiknya personil di KPU dan Bawaslu merupakan lembaga yang menjadi teradu dalam pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Terlebih lagi, DKPP diberikan kewenangan untuk membentuk tim pemeriksa daerah yang juga terdapat unsur dari Bawaslu Provinsi dan KPU Provinsi.

⁷ Alboin Pasaribu, "Tafsir Konstitusional Atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu Dan Pilkada," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.31078/jk16210>. Hlm. 416

⁸ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011" (2012). Hlm. 57

Konsep melibatkan unsur KPU dan Bawaslu dalam keanggotaan DKPP dan keanggotaan tim pemeriksa daerah dengan istilah "*ex officio*" ini perlu untuk dikaji ulang mengingat dalam praktiknya penegakan kode etik penyelenggara pemilu sering kali melibatkan berbagai unsur KPU dan Bawaslu secara bersama-sama dalam kasus yang sama. Apalagi, jika personal dari unsur KPU dan Bawaslu yang secara "*ex officio*" pernah dijatuhi sanksi etik atas pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu justru malah diberikan peran dan kewenangan untuk ikut mengadili dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang lain.

Berangkat dari latar belakang tersebut, artikel ini ingin mengkaji, menguraikan dan menganalisis serta memberikan tawaran gagasan untuk memperkuat DKPP berdasarkan prinsip kemandirian penyelenggara pemilu. Dalam artikel ini akan menguraikan problematika keanggotaan DKPP dikaitkan dengan penerapan prinsip kemandirian serta memberikan tawaran gagasan untuk menata ulang keanggotaan DKPP yang sejalan dengan prinsip kemandirian.

Perumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, artikel ini akan menjawab beberapa rumusan masalah yang akan menjadi alur dalam pembahasan artikel ini, yaitu :

1. Bagaimana problematika dalam penerapan prinsip kemandirian terhadap keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia?
2. Bagaimana desain keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang sejalan dengan prinsip kemandirian?

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif⁹ dengan menggunakan dua pendekatan yaitu: *Pertama*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu konsep yang berkaitan dengan “kemandirian penyelenggara pemilu”. Kedua, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan menganalisis pengaturan DKPP di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan yang menghasilkan dokumen berupa buku-buku teks dan jurnal ilmiah yang berisi pendapat para ahli berkaitan dengan topik artikel ini yaitu kemandirian penyelenggara pemilu dan DKPP. Artikel ini menganalisis secara mendalam dengan deskriptif dan preskriptif yaitu dengan memberikan ulasan, analisis dan telaah berkaitan kemandirian DKPP.

III. Pembahasan

Problematika Kemandirian Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

1. Sejarah Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pembentukan DKPP berasal dari lahirnya DK-KPU yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan

⁹ Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020). Hlm. 42

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DK-KPU yang bersifat *ad hoc* yang memiliki peran untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU.¹⁰ DK-KPU pada saat itu terdiri atas 3 (tiga) orang yaitu seorang ketua dan anggota-anggota yang dipilih dari dan oleh anggota KPU. DK-KPU berwenang memeriksa dan menerbitkan rekomendasi hasil pemeriksaan kepada KPU.¹¹

DK-KPU diperluas kewenangannya Pada saat lahirnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tidak hanya memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik oleh KPU tetapi juga terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Bawaslu. Menurut UU tersebut, DK adalah alat kelengkapan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu yang dibentuk untuk menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Memang konstruksi pasal ini memosisikan DK KPU hanya sebagai bagian dan pelengkap pada organisasi penyelenggara pemilu, tidak berdiri sendiri, tidak independen, bersifat komplementer, dan perannya relatif terbatas.¹²

DK KPU mengundang simpati publik karena kinerjanya yang baik. Alhasil pemerintah dan DPR memandang penting untuk meningkatkan kapasitas wewenang, tugas, dan fungsi

¹⁰ Cholidin Nasir, "Posisi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi)," *VERITAS: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum* 10, no. 1 (2024).Hlm. 2

¹¹ Dimas Ramadhan and Bayu Mardinta Kurniawan, "Limitasi Etika Pemilu," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.55108/jbk.v4i1.99>. Hlm. 20

¹² Mohammad Saihu, "Belajar Dari Pilkada Terakhir Tahun 2020," *Jurnal Etika Dan Pemilu* 7, no. 1 (2021), <https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/view/20.%0A>. Hlm. 8

lembaga kode etik di bidang kepemiluan ini. Selain itu, komposisi keanggotaan DK KPU yang dominan dengan unsur penyelenggara pun dinilai perlu ditata ulang.¹³ Secara kelembagaan, DKPP resmi sebagai lembaga yang permanen sejak lahirnya Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. DK-KPU berubah menjadi DKPP yang bersifat tetap, struktur kelembagaannya lebih profesional, dan dengan tugas, fungsi, kewenangan menjangkau seluruh jajaran penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) beserta jajarannya dari pusat sampai tingkat kelurahan/desa.¹⁴ Pada saat UU ini berlaku, keanggotaan DKPP keanggotaan DKPP terdiri dari berbagai unsur, yaitu :

- a. 1 (satu) orang unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
- c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR;
- d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah;
- e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

Pengaturan keanggotaan DKPP yang juga memuat unsur utusan pemerintah dan unsur utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR dipersoalkan oleh banyak pihak yang terdiri dari berbagai organisasi masyarakat sipil dengan mengajukan pengujian undang-undang (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Pemohon mempersoalkan norma-norma di dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2011

¹³ DKPP, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. Hlm. 34

¹⁴ DKPP. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. Hlm. 35

tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dinilai tidak sejalan dengan prinsip kemandirian dan independensi penyelenggara pemilu. Salah satu ketentuan yang dimohonkan untuk dibatalkan adalah pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e yang mengatur keanggotaan DKPP berasal dari unsur pemerintah dan partai politik di DPR.

Menurut para pemohon, DKPP adalah lembaga yang memiliki tugas menjaga etika penyelenggara Pemilu. DKPP memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili setiap dugaan pelanggaran etika yang dilakukan oleh KPU dan/atau Bawaslu. Oleh karena itu, kewenangan DKPP memiliki peran yang strategis dan krusial untuk memastikan kemandirian KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu. Namun, posisi strategis DKPP bisa menjadi berisiko jika keanggotaannya diisi oleh perwakilan pemerintah dan partai politik yang memiliki kursi di DPR. DKPP memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan, menjatuhkan sanksi, dan bahkan merekomendasikan pemberhentian anggota KPU dan Bawaslu kepada Presiden. Akibatnya, kepentingan politik yang saling bertarung kemungkinan besar akan muncul dalam DKPP. Selain itu, ketentuan mengenai keanggotaan DKPP mencerminkan keinginan nyata partai politik peserta Pemilu untuk mengamankan kepentingan mereka dalam proses Pemilu. KPU sebagai pelaksana Pemilu diupayakan untuk dimasuki oleh individu yang terkait dengan partai politik, begitu pula Bawaslu yang berperan dalam pengawasan. Oleh karena itu, agar dapat mengawasi anggota KPU dan Bawaslu dari ancaman pelanggaran etika penyelenggara, DKPP diisi oleh perwakilan partai politik dan pemerintah. Kekhawatirannya adalah bahwa masing-masing peserta Pemilu justru akan mempengaruhi kemandirian penyelenggara dan menciptakan tarik menarik kepentingan yang terus berlanjut. Dengan demikian, adanya unsur partai

politik dan pemerintah dalam DKPP bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggara Pemilu.¹⁵

Atas adanya permohonan tersebut, MK melalui putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 dalam pertimbangannya menyatakan bahwa :¹⁶

“Kemandirian lembaga atau dewan kehormatan yang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, salah satunya ditentukan oleh komposisi keanggotaan dewan kehormatan bersangkutan. Dewan kehormatan memiliki tugas untuk menilai ada atau tidak adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dalam kaitannya dengan tugas-tugasnya menyelenggarakan Pemilu, yaitu tugas menyelenggarakan dan mengawasi peserta pemilihan umum; Jika keanggotaan dewan kehormatan diisi oleh peserta pemilihan umum, hal demikian berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara pemilihan umum, karena pihak yang seharusnya diawasi (yaitu partai politik peserta pemilihan umum) dapat berganti peran menjadi pihak yang mengawasi penyelenggara pemilihan umum (yaitu KPU dan Bawaslu), yang tentunya menimbulkan ketidakleluasaan bagi penyelenggara pemilihan umum dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu, unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang pemilu. Dengan dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, Mahkamah menilai hal tersebut lebih menjamin kemandirian DKPP sebagai lembaga yang

¹⁵ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011. Hlm. 38-39

¹⁶ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011. Hlm. 59

mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat yang merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkualitas, yang pada akhirnya memberikan akuntabilitas yang kuat bagi pemenang pemilihan umum”.

Putusan MK tersebut mengubah konstruksi Pasal 109 ayat (4) yang sebelumnya terdapat unsur pemerintah dan partai politik di DPR dalam keanggotaan DKPP menjadi 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Hal ini sebagai upaya untuk membebaskan DKPP dari unsur partai politik dan pemerintah. Sebagai lembaga penegak kode etik, sangat tidak rasional jika perwakilan partai politik dan pemerintah justru berganti peran untuk mengawasi pihak penyelenggara pemilu, yaitu KPU dan Bawaslu. Selain menimbulkan ketidaknyamanan dalam bekerja, kehadiran unsur partai politik dan pemerintah dalam DKPP berpotensi menyandera kemandirian KPU dan Bawaslu.¹⁷

Keberadaan DKPP kemudian diatur kembali dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. UU tersebut mempertegas keberadaan DKPP yang menyebutkan bahwa 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. Melalui UU No. 7 Tahun 2017 keanggotaan DKPP tercantum pada Pasal 155 ayat (4) yang berbunyi :

¹⁷ Pasaribu, “Tafsir Konstitusional Atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu Dan Pilkada.” Hlm. 429

DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang *ex officio* dan unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan
- c. 5 (lima) orang tokoh masyarakat.

Dengan demikian, keanggotaan DKPP sejak awal pembentukannya telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan tersebut dikarenakan adanya keinginan dari segenap elemen masyarakat dan peran dari MK untuk menciptakan lembaga penyelenggara pemilu yang sejalan dengan prinsip kemandirian dan independensi penyelenggara pemilu. DKPP yang mandiri penting untuk menjamin bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terbebas dari intervensi tertentu dan konflik kepentingan yang mengakibatkan adanya risiko penegakan etika penyelenggara pemilu yang tidak efektif dan menurunkan kepercayaan publik terhadap DKPP.

2. Problematika Unsur KPU dan Bawaslu sebagai “*ex officio*” DKPP

Definisi berkenaan dengan “*ex officio*” menurut KBBI difenisikan sebagai “karena jabatannya”.¹⁸ Di dalam *Black’s Law Dictionary* ditemukan makna “*ex officio*” sebagai : *From office; by virtue or the office; without any other warrant or appointment than that resulting from the holding of a particular office. Powers may be exercised by an officer which are not specifically*

¹⁸ KBBI, “Ex Officio,” accessed November 10, 2024, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ex-officio>.

*conferred upon him, but are necessarily implied in his office.*¹⁹ Secara sederhana “*ex officio*” berarti jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.²⁰

Jika dikaitkan dengan pengaturan di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur mengenai anggota DKPP terdiri dari 1 (satu) orang *ex officio* dan unsur KPU dan (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu maka keanggotaan DKPP yang berasal dari unsur tersebut merupakan keanggotaan karena jabatannya sebagai anggota KPU maupun Bawaslu. Salah satu alasan mengapa diperlukannya anggota DKPP *ex officio* menurut Ratna Dewi Pettalolo adalah karena dalam adanya dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sering kali berkaitan erat dengan dinamika internal penyelenggara KPU serta Bawaslu. Kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan, pengawasan, dan evaluasi. KPU dan Bawaslu sangat memahami dinamika internal yang kemudian menjadi bagian yang bisa dipermasalahkan secara etik. Maka dari itu keberadaannya menjadi bagian yang penting dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran etik.²¹

Namun, pendapat berkenaan dengan dinamika internal yang lebih dipahami oleh KPU dan Bawaslu tersebut sebenarnya dapat saja diatasi dengan cara lain tanpa harus melibatkan unsur KPU maupun Bawaslu dalam proses

¹⁹ 2nd Ed. Featuring Black’s Law Dictionary, “The Law Dictionary,” accessed November 10, 2024, <https://thelawdictionary.org/ex-officio/>.

²⁰ Hukum Online, “Ex-Officio,” accessed November 10, 2024, <https://www.hukumonline.com/kamus/e/ex-officio>.

²¹ DKPP, “Ratna Dewi Pettalolo Jelaskan Peran Penting Anggota DKPP Ex Officio,” accessed November 10, 2024, <https://dkpp.go.id/ratna-dewi-pettalolo-jelaskan-peran-penting-anggota-dkpp-ex-officio/>.

pemeriksaan dan penjatuhan sanksi dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara menghadirkan unsur KPU dan Bawaslu tersebut dalam persidangan sebagai pihak terkait atau pemberi keterangan yang dimintai penjelasannya berkaitan dengan hal-hal teknis yang dibutuhkan oleh DKPP. Sehingga, tanpa harus ada unsur KPU dan Bawaslu pun DKPP dapat menerima informasi yang utuh.

Dengan melibatkan KPU dan Bawaslu sebagai "*ex officio*" DKPP sebagaimana yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebenarnya merupakan konsep yang kurang tepat jika dikaitkan dengan kemandirian penyelenggara pemilu. Setidaknya ada beberapa alasan yang mendasari hal tersebut. *Pertama*, adanya potensi konflik kepentingan yang dapat saja terjadi saat dalam proses penanganan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Hal ini karena persoalan yang dilaporkan sebagai dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu salah satunya akan menyangkut dengan kinerja atau kebijakan dari KPU dan Bawaslu. Hal yang tidak wajar jika seorang anggota DKPP "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu dapat turut andil dalam mengadili sebuah dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang menyangkut dengan kebijakan yang diambil oleh lembaganya. Sebagai ilustrasi atau contoh misalnya terdapat sebuah laporan dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh KPU di Kabupaten/Kota atas sebuah kebijakan yang dilakukan. Padahal, kebijakan tersebut telah melalui proses konsultasi yang panjang mulai dari KPU Provinsi dan KPU RI. Karena telah melalui sebuah proses konsultasi yang panjang, seharusnya KPU RI sudah setuju dengan kebijakan tersebut. Karena itu, menjadi tidak wajar jika ada unsur KPU yang juga turut andil mengadili sebuah proses dugaan pelanggaran etika

penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh jajaran dibawahnya.

Kedua, subjek yang menjadi teradu atau terlapor dalam dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adanya adalah anggota KPU dan anggota Bawaslu beserta jajaran dibawahnya. Dapat dimungkinkan, jajaran anggota KPU dan anggota Bawaslu adalah penyelenggara pemilu yang pernah mendapatkan sanksi etik penyelenggara pemilu. Bentuk sanksi tersebut misalnya teguran tertulis seperti peringatan, peringatan keras atau peringatan keras terakhir. Selain itu dapat pula mendapatkan sanksi pemberhentian dari koordinator divisi atau pemberhentian dari jabatan ketua. Namun, karena sifat keanggotaan DKPP yang juga melibatkan "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu maka bisa saja penyelenggara pemilu yang telah mendapatkan sanksi etik dari DKPP justru bertindak sebagai "*hakim*" dalam dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu rekan-rekannya yang lain. Dalam konteks demikian, tidak wajar jika seseorang yang telah mendapatkan sanksi etik justru malah diberikan ruang untuk mengadili etika orang lain.

Hal yang sama juga dapat terjadi di daerah yaitu pada Tim pemeriksa daerah yang dibentuk oleh DKPP yang juga memuat unsur KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi sebagai "*ex officio*" keanggotaan di tim pemeriksa daerah. DKPP berdasarkan Pasal 167 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diberikan kewenangan untuk membentuk tim pemeriksa daerah di setiap provinsi yang bersifat *ad hoc*. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 164 UU tersebut. Tim pemeriksa daerah di setiap provinsi tersebut masing-masing berjumlah 4 (empat) orang. Tim pemeriksa daerah mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Selain itu,

Tim pemeriksa daerah juga mempunyai kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS.

Ketiga, adanya keanggotaan DKPP maupun tim pemeriksa daerah yang bersifat "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu dapat mengganggu kinerja utama dari dua lembaga tersebut. KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan unsur penyelenggara pemilu yang memiliki tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan menambah tugas sebagai "*ex officio*" DKPP akan menambah beban kerja bagi penyelenggara pemilu tersebut. Padahal, tugas penyelenggara pemilu sangat padat sehingga dengan penambahan tersebut dapat menyebabkan terganggunya tugas utama sebagai anggota KPU maupun anggota Bawaslu.

Desain Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Prinsip Kemandirian

1. Keanggotaan DKPP berdasarkan Prinsip Kemandirian

Untuk menjamin terwujudnya pemilu yang jujur dan adil serta menjamin legitimasi dan kredibilitas proses penyelenggara pemilu, terdapat sejumlah prinsip-prinsip dasar yang harus menjadi pedoman bagi penyelenggara pemilu. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* dalam "*Electoral Management Design*" merumuskan bahwa prinsip tersebut adalah independensi (*independence*), imparsialitas (*impartiality*), integritas (*integrity*), transparansi (*transparency*), efisiensi (*efficiency*), profesionalisme (*professionalism*), dan berorientasi pada

pelayanan (*service-mindedness*). Prinsip-prinsip tersebut merupakan dasar bagi penyelenggaraan kepemiluan dan sangat esensial untuk menjamin integritas proses pemilu.²²

Prinsip kemandirian merupakan prinsip fundamental yang sangat harus dipegang oleh penyelenggara Pemilu, dan hal ini menjadi bagian penting dalam sistem manajemen pemilu (*Electoral Management System*) dan manajemen lembaga pemilu (*Electoral Management Bodies/EMB*). Kemandirian tersebut meliputi 2 (dua) hal, *pertama*, kemandirian secara institusional, dan *kedua*, kemandirian personalia yang terkait penyelenggara Pemilu, termasuk kemandirian pada dewan etik penyelenggara Pemilu. Menurut Oliver Joseph, lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri dan independen sengaja dibentuk dengan tujuan untuk mengelola proses pemilu dalam pemisahan yang jelas dari cabang eksekutif dan legislatif pemerintah²³.

Lebih lanjut Joseph menyatakan bahwa kemandirian struktural dari penyelenggara pemilu mencerminkan bagaimana kepemimpinan dan susunan internal sebuah lembaga penyelenggara pemilu dibentuk, dan bagaimana lembaga penyelenggara pemilu berkoordinasi dengan eksekutif dan entitas pemerintah lainnya.²⁴ Sementara itu, menurutnya kemandirian fungsional penyelenggara pemilu mencakup kemandirian

²² Helena Catt et al., *Electoral Management Design*, Revised Ed (Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014). Hlm. 21

²³ Oliver Joseph, 2021, *Independence in Electoral*, International Institute For Democracy and Electoral Assistance, International IDEA, Stockhol, Sweden , hlm. 9

²⁴ Oliver Joseph, *Independence in Electoral Management* (Dstockholm Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021). Hlm. 10

perilaku penyelenggara pemilu dan bagaimana fungsi-fungsi yang diamanatkan dapat dijalankan secara independen.²⁵ Merujuk pendapat tersebut, kemandirian kelembagaan ini menjadi fondasi penting untuk menciptakan proses pemilu yang fair dan kredibel. Kemandirian secara kelembagaan ini sangat menantang untuk diwujudkan sebab lembaga yang terkait penyelenggaraan Pemilu sangat rentan mendapat intervensi secara politik, apalagi sistem rekrutmen personalianya melibatkan lembaga politik.

Kemandirian juga menyangkut karakter personal para penyelenggara Pemilu, termasuk lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu. Kemandirian para penyelenggara Pemilu akan sangat ditentukan oleh faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal berasal dari situasi politik. Jika sistem politik cenderung oligarki dan menguat, maka yang kemandirian personalia penyelenggaraan pemilu akan terdampak, walaupun hal itu sangat tergantung kepada daya tahan atau keteguhan personal dalam memegang teguh prinsip kemandirian. Faktor internal berasal dari norma otonom yang menjadi pegangan secara personal. Faktor integritas, moral yang kuat, kompetensi personal yang kuat serta mengedepankan profesionalitas dalam menjalankan tugas, akan berimpak pada kemandirian secara personal.

Di Indonesia, prinsip kemandirian penyelenggara pemilu berasal dari pengaturan pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pemaknaan “suatu komisi pemilihan umum” pada pasal tersebut tidak hanya

²⁵ Joseph. Hlm. 10

dimaknai dengan sebuah lembaga bernama KPU melainkan dapat saja dinamai dengan nama yang lain atau dapat pula dengan dibentuknya lembaga lain seperti pada sekarang ini yang terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP.²⁶ Hal ini karena nomenklatur “komisi pemilihan umum” pada pasal tersebut tertulis dengan huruf kecil, yakni “k (kecil), p (kecil), dan u (kecil).²⁷ Apa pun nama lembaga tersebut, tapi memiliki tugas pokok penyelenggaraan pemilu maka dapat disebut sebagai komisi pemilihan umum.²⁸ Penyelenggara pemilu bersifat nasional artinya berada di seluruh Indonesia. Sementara itu, yang dimaksud bersifat tetap adalah bahwa keberadaan penyelenggara pemilu tersebut tidak bersifat sementara (*ad hoc*). Adapun bersifat mandiri artinya penyelenggara pemilu tersebut independen terbebas dari unsur pemerintah dan partai politik sekaligus tidak menjadi bawahan atau sub organisasi dari lembaga atau departemen lain yang ada dalam pemerintahan.²⁹

MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016 memberikan pemaknaan berkaitan dengan “kemandirian

²⁶ Suparman Marzuki, “Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 (2008), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8>. Hlm. 393

²⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018). Hlm. 159

²⁸ Lalu Kukuh Sekartadi, “Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Mengubah Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur,” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 3, no. 8 (2015). Hlm. 404

²⁹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, 2009). Hlm. 153

penyelenggara pemilu". Dalam putusan tersebut terdapat tiga makna dari mandiri yaitu mandiri secara institusional, fungsional dan personal. Mandiri secara institusional bermakna bahwa secara kelembagaan penyelenggara pemilu itu berdiri sendiri dan terbebas dari ketergantungan pada lembaga atau infrastruktur politik lainnya. Sementara mandiri secara fungsional bermakna bahwa dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemilu terbebas dari intervensi pihak dan kelompok mana pun. Mandiri secara personal bermakna bahwa setiap anggota lembaga penyelenggara pemilu haruslah orang-orang yang bebas dari keanggotaan yang bersifat partisan. Kemandirian secara institusional, fungsional maupun personal merupakan satu kesatuan makna dari sifat mandiri yang dilekatkan pada penyelenggara pemilu sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.³⁰

Senada dengan hal tersebut, Suparman Marzuki mendefinisikan kemandirian tersebut dengan istilah independensi yang juga terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu independensi institusional yaitu penyelenggara pemilu bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi sub-ordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun. Independensi fungsional yaitu tidak boleh dicampuri atau diperintah dan di tekan oleh pihak mana pun dalam melaksanakan Pemilu dan independensi personal adalah bahwa seseorang yang menjadi penyelenggara pemilu adalah personal yang imparial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.³¹ Lebih lanjut, Marzuki berpendapat bahwa independensi tidak sekadar

³⁰ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016" (2016). Hlm. 75

³¹ Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis." Hlm. 399-340

bermakna “merdeka, bebas, imparsial, atau tidak memihak” dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apa pun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi. Independensi bermakna pula sebagai kekuatan/power, paradigma, etika, dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, sekarang dan yang akan datang.³²

Berkaitan dengan hal tersebut, MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016 memberikan pemaknaan yang sama. Menurut MK, pengertian mandiri adalah identik dengan independen. MK kemudian memberikan kriteria lembaga dikatakan mandiri atau independen tersebut dengan minimal dua syarat. Pertama, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kedudukannya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang, secara prinsip lembaga itu tidak bergantung pada pelaksanaan fungsi lembaga lain di luar dirinya. *Kedua*, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kedudukannya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang, lembaga itu bebas dari campur tangan atau pengaruh lembaga lainnya. Namun, menurut MK kedua kondisi tersebut tidaklah serta-merta menghilangkan atau meniadakan kebutuhan untuk berkoordinasi atau bekerja sama dengan lembaga lain bilamana kebutuhan demikian merupakan tuntutan yang wajar guna mencapai tujuan pembentukan lembaga.³³

Dari pemaknaan dari istilah “mandiri atau independen” tersebut maka sebenarnya kemandirian dari

³² Marzuki. Hlm. 399

³³ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016. Hlm. 75-76

penyelenggara pemilu tidak hanya dilihat dari aspek terbebasnya dari pengaruh partai politik atau pemerintah secara langsung. Namun, kemandirian atau independensi tersebut harus juga dilihat dari ada atau tidaknya peran lembaga lain yang dapat mempengaruhi kinerja dan independensi lembaga penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya termasuk untuk mengambil sebuah keputusan. Jika merujuk pada putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 memang yang menjadi titik utama dari pertimbangan MK pada putusan tersebut adalah independensi DKPP dari pengaruh partai politik dan pemerintah yang dianggap akan mempengaruhi kinerja DKPP karena adanya intervensi dari peserta pemilu. Namun, dalam putusan MK 92/PUU-XIV/2016 terdapat pula pertimbangan untuk mengatur kemandirian penyelenggara pemilu tersebut dengan mendasarkannya pada aspek keberlakuan yang tepat (*appropriate working*) sekaligus aspek antisipasi terhadap segala kemungkinan yang terjadi pada masa yang akan datang. Artinya, pemaknaan mandiri dan independen harus dilihat lebih luas dari hanya sekadar independen dari partai politik dan pemerintah melainkan jauh dari itu independen terhadap lembaga-lembaga lain yang dapat berpengaruh. Termasuk pula di antaranya mencakup bebasnya DKPP dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya tanpa ada campur tangan dari institusi yang seharusnya diawasi bahkan menjadi subjek teradu atau terlapor. Hal tersebut dilakukan agar putusan yang dikeluarkan oleh DKPP dapat memberikan rasa keadilan di masyarakat khususnya untuk menghadirkan penyelenggara pemilu yang berintegritas.

Terlibatnya unsur KPU dan Bawaslu sebagai “*ex officio*” pada keanggotaan DKPP secara tidak langsung akan menimbulkan adanya kepentingan yang tersembunyi bahkan dapat merusak dari integritas pemilu. Hal ini sebenarnya juga tidak sejalan dengan prinsip segitiga penyelenggara pemilu yang memiliki kesetaraan antara KPU, Bawaslu dan DKPP sebagaimana yang tercantum pada pertimbangan pada Putusan MK No. 32/PUU-XIX/2021 yang menyatakan bahwa :³⁴

...di samping Mahkamah kembali menegaskan pendiriannya bahwa DKPP bukanlah lembaga peradilan dan DKPP sebagaimana KPU dan Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan setara. Mahkamah juga menegaskan ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat dan tidak ada satu di antaranya yang mempunyai kedudukan yang lebih superior.

Prinsip kesetaraan penyelenggara pemilu antara KPU, Bawaslu, dan DKPP seharusnya dimaknai bahwa ketiga lembaga tersebut menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya masing-masing tanpa ada pengaruh atau intervensi antar lembaga. Hal ini karena masing-masing lembaga tersebut kewenangannya telah diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lingkaran kerja kesatuan fungsi penyelenggara pemilu dapat digambarkan bahwa KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu diawasi oleh Bawaslu dengan pola hubungan pengawasan *direct acces* yang artinya pengawasan

³⁴ Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021” (2021).

menyeluruh, langsung dan aktif atas kerja dan kinerja objek dan subjek dalam penyelenggaraan pemilu. Sedangkan lingkaran kerja antara DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu khususnya KPU dan Bawaslu dapat digambarkan pola hubungannya sebagai bentuk pengawasan *sequential acces* yang artinya pengawasan terbatas, tidak langsung dan pasif atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu, hanya difokuskan pada pelanggaran kode etik yang diadukan/dilaporkan.³⁵

Sebagai ilustrasi, KPU memiliki kewenangan yang diatur dalam UU untuk menyelenggarakan pemilu di seluruh Indonesia. Salah satu kewajiban KPU adalah melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu secara tepat waktu dan memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara. Dalam melaksanakan tugas, fungsi, kewajiban serta kewenangannya KPU bersifat mandiri. Tidak boleh ada lembaga lain yang ikut mencampuri pekerjaan KPU secara langsung. Namun, KPU dalam pelaksanaannya KPU diawasi oleh Bawaslu dan jika terdapat pelanggaran etika dapat diadili oleh DKPP. Unsur Bawaslu dan DKPP tidak terlibat dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan KPU.

Begitu pula dengan Bawaslu yang oleh UU diberikan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu kewenangan Bawaslu adanya menerima dan menindaklanjuti laporan berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap

³⁵ Badrul Munir, "Redesain Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu," *Pamulang Law Review* 4, no. 1 (2021).

pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu. Bawaslu dalam melaksanakan kewenangan tersebut dituntut agar bersikap adil. Pelaksanaan kewenangan oleh Bawaslu tidak boleh dicampuri oleh KPU maupun DKPP. Hal ini karena Bawaslu harus bersikap independen tanpa terpengaruh dari intervensi KPU maupun DKPP.

Namun, hal ini berbeda dengan DKPP yang oleh UU keanggotaannya terdapat unsur "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu. Padahal kewenangan DKPP sebagai lembaga yang bertugas untuk menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu haruslah terbebas dari peran atau intervensi lembaga lain yaitu KPU dan Bawaslu. Hal ini pula dilakukan agar terciptanya *check and balances* antar penyelenggara pemilu tersebut. unsur "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu di DKPP seharusnya tidak memerankan peran ganda. Di satu sisi sebagai KPU atau Bawaslu, namun disisi yang lain juga bertindak sebagai pengadil atas dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh lembaganya sendiri.

Oleh karena itu, ke depan diperlukan evaluasi dan pengaturan ulang untuk meniadakan unsur "*ex officio*" dari KPU dan Bawaslu di keanggotaan DKPP maupun pada tim pemeriksa daerah DKPP. Selain itu, diperlukan upaya penguatan keanggotaan DKPP dari awal rekrutmennya baik dari aspek proses seleksi maupun penguatan sistem yang mendukung seleksi keanggotaan DKPP. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sayangnya tidak mengatur secara detail syarat untuk menjadi anggota DKPP. Pasal 155 ayat (3), ayat (4) dan (5) UU tersebut hanya mengatur bahwa DKPP harus dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu

mengucapkan sumpah/janji yang mana unsurnya terdiri dari 1(satu) orang *ex officio* dan unsur KPU, 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang.

Hal tersebut berbeda dengan syarat untuk menjadi anggota Bawaslu dan anggota KPU yang diatur detail pada Pasal 21 dan Pasal 117 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Ke depan, diperlukan pengaturan yang detail berkenaan dengan syarat menjadi anggota DKPP di dalam UU Pemilu. Hal ini dilakukan agar untuk menjadi anggota DKPP memiliki standar yang baku. Selain itu, karena KPU, Bawaslu, dan DKPP adalah tiga unsur penyelenggara pemilu yang setara maka seharusnya memiliki standar dan persyaratan yang baku ditambah dengan syarat khusus bahwa anggota DKPP tidak pernah dijatuhi sanksi etik baik sebagai penyelenggara pemilu maupun pada institusi lain termasuk sanksi etik pada organisasi ke masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya penempatan anggota yang minim kompetensi oleh lembaga pengusul di DKPP.

Sebagai upaya penguatan terhadap sistem seleksi DKPP, maka seharusnya seleksi anggota DKPP dapat dilakukan secara terbuka seperti halnya seleksi anggota KPU dan Bawaslu yaitu dengan mengumumkannya secara terbuka di media massa. Seseorang calon yang tertarik mengajukan lamaran ke tim independen untuk diseleksi kualifikasi mereka berdasarkan keahlian dan pengalaman

yang terkait dengan kepemiluan dan etika pejabat publik.³⁶ Keuntungan seleksi terbuka keanggotaan DKPP ini dapat melibatkan publik, adanya transparansi dalam proses seleksi, adanya parameter yang digunakan dalam proses seleksi dan masyarakat bisa memberi masukan rekam jejak calon anggota DKPP sehingga mampu mewakili aspirasi publik.³⁷

2. Keanggotaan dan Upaya Penguatan Tim Pemeriksa Daerah

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengamanahkan kepada DKPP untuk membentuk tim pemeriksa daerah di setiap provinsi yang bersifat *ad hoc*. Tim Pemeriksa Daerah dibentuk untuk membantu pelaksanaan tugas DKPP dalam memeriksa dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu di daerah.³⁸ Cikal bakal TPD bermula dari tugas dan wewenang DKPP yang terlampaui luas, harus menjangkau penyelenggara pemilu dari Tingkat Pusat, Tingkat Provinsi, Tingkat Kabupaten/Kota, sampai perwakilan penyelenggara pemilu di luar negeri. Padahal DKPP hanya berkedudukan di ibu kota Negara. ³⁹Keberadaan tim

³⁶ Suranto, Nasrullah, and Tanto Lailam, "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Yang Independen Dan Berintegritas Di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (May 6, 2020), <https://doi.org/10.31078/jk1713>. Hlm. 61

³⁷ Suranto, Nasrullah, and Lailam. Hlm. 62

³⁸ Mohammad Saihu and Arif Budiman, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2017* (Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), 2017). Hlm. 28

³⁹ DKPP, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. Hlm. 49

pemeriksa daerah (TPD) DKPP secara langsung dapat membangun jaringan yang luas (*networking*) bagi DKPP sendiri dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya. Hal ini juga menambah kekuatan baru bagi DKPP dan memudahkan DKPP dalam menjalin koordinasi dan sinergisitas dengan pemangku kepentingan baik dilingkup penyelenggara pemilu maupun diluar. Tim pemeriksa daerah (TPD) DKPP dapat membantu dan memudahkan penyelesaian perkara kode etik penyelenggara pemilu di daerah yang sedang ditangani oleh DKPP.⁴⁰ Bahkan lebih dari itu sebenarnya tanggung jawab TPD tidak sekadar membantu DKPP tapi melaksanakan amanah undang-undang, yaitu menegakkan kode etik penyelenggara pemilu dengan harapan dapat menjamin terciptanya cita-cita dan tujuan nasional, sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum, efektif, dan efisien yang menjamin tersalurkannya suara rakyat melalui pemilihan umum yang menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945.⁴¹

DKPP dibentuk berdasarkan Pasal 164 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya DKPP dapat membentuk tim pemeriksa daerah di setiap provinsi yang bersifat *ad hoc*. Tim pemeriksa daerah di setiap provinsi tersebut masing-masing berjumlah 4 (empat) orang. UU No. 7 Tahun 2017 mengatur bahwa keanggotaan dari tim pemeriksa daerah

⁴⁰ Saihu and Budiman, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2017*. Hlm. 181

⁴¹ DKPP, *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. Hlm. 50-51

terdiri atas unsur DKPP, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan. Merujuk pada Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Tim Pemeriksa Daerah, pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa :

Tim Pemeriksa Daerah terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang anggota DKPP;*
- b. 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi/KIP Provinsi Aceh;*
- c. 1 (satu) orang anggota Bawaslu Provinsi/ Panwaslih Provinsi Aceh; dan*
- d. 1 (satu) orang unsur masyarakat yang berasal dari akademisi, tokoh masyarakat, atau praktisi yang memiliki pengetahuan kepemiluan dan keetikaan, berdomisili di wilayah kerja Tim Pemeriksa Daerah.*

Tim Pemeriksa Daerah ini sebenarnya memiliki peran yang strategis dalam penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Hal ini karena tim ini lah yang secara langsung akan bersentuhan dan memeriksa setiap dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu. Strategisnya peran dan kewenangan TPD dapat dilihat pada Pasal 6 tersebut yang mengamanahkan bahwa kewenangan TPD adalah memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KIP Provinsi Aceh, KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi atau Panwaslih Provinsi Aceh, dan Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslih Kabupaten/Kota; dan memeriksa pelanggaran kode etik

yang dilakukan oleh anggota PPK, Panwaslu Kecamatan, anggota PPS, Panwaslu Kelurahan/Desa, anggota KPPS, Pengawas TPS apabila dilakukan bersama anggota KPU Provinsi atau anggota KIP Provinsi Aceh, anggota Bawaslu Provinsi atau Panwaslih Provinsi Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota atau anggota KIP Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslih Kabupaten/Kota.

Oleh karena strategisnya peran tim pemeriksa daerah yang dibentuk DKPP, seharusnya TPD juga dibentuk berdasarkan prinsip kemandirian dan independensi. Untuk menerapkan prinsip tersebut, ada beberapa hal yang dapat dilakukan ke depan. *Pertama*, mestinya keanggotaan tim pemeriksa daerah tidak melibatkan unsur KPU Provinsi dan unsur Bawaslu Provinsi. Hal ini dilakukan agar proses penanganan dugaan pelanggaran kode etik dapat berjalan secara independen. Dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sering kali juga dihadapkan pada kasus-kasus yang menyangkut kedua lembaga (KPU dan Bawaslu). Bisa jadi dalam waktu yang bersamaan, KPU dan Bawaslu menjadi terlapor dan teradu.

Kedua, dalam praktiknya, tim pemeriksa daerah tidak memiliki kesekretariatan yang independen di daerah. Dalam penanganan kasus dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu sering kali dibantu oleh kesekretariatan Bawaslu Provinsi atau KPU Provinsi. Karena itu, untuk menjamin bahwa dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangan dari DKPP dan tim pemeriksa daerah, dapat dibentuk kantor perwakilan yang terpisah dari Bawaslu atau KPU. Sebagai contoh, kantor perwakilan tersebut dapat mengadopsi dari kantor perwakilan Komisi Yudisial yang disebut

“penghubung KY”.⁴² Karena itu, tim pemeriksa daerah dapat dikuatkan lagi dengan merubahnya menjadi Kantor Perwakilan DKPP yang memiliki keanggotaan dan kesekretariatan sendiri yang diangkat oleh DKPP. Kantor perwakilan DKPP inilah yang nanti akan membantu kerja-kerja DKPP untuk melaksanakan kewenangannya. Selain untuk menjalankan kewenangan untuk memeriksa pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, kantor perwakilan tersebut dapat difungsikan menjadi tempat untuk menerima konsultasi masyarakat dan laporan masyarakat berkaitan dengan dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu dan melakukan verifikasi atas laporan tersebut. Kantor perwakilan DKPP dapat pula dilekatkan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku penyelenggara pemilu.

IV. Kesimpulan

Sejak awal pembentukannya keanggotaan DKPP mengalami perubahan karena adanya keinginan untuk menciptakan lembaga penyelenggara pemilu yang sejalan dengan prinsip kemandirian. Adanya unsur KPU dan Bawaslu sebagai “*ex officio*” di DKPP tidak sejalan dengan prinsip kemandirian dan independensi. Kedua, penting untuk meniadakan unsur “*ex officio*” dari KPU dan Bawaslu di keanggotaan DKPP maupun pada tim pemeriksa daerah DKPP. Selain itu, diperlukan pengaturan yang detail berkenaan dengan syarat menjadi anggota DKPP di dalam

⁴² Komisi Yudisial, “Kantor Penhubung,” accessed November 10, 2024, https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/liason_ky/liason_ky/about_ky.

UU Pemilu dan menerapkan pola seleksi secara terbuka. Upaya penguatan lainnya yang diperlukan adalah dengan memperkuat tim pemeriksa daerah dengan mengubahnya menjadi kantor perwakilan DKPP dengan didukung oleh anggota dan kesekretariatan yang mandiri.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Marzuki, Suparman. "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15, no. 3 (2008). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss3.art8>.
- Munir, Badrul. "Redesain Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu." *Pamulang Law Reivew* 4, no. 1 (2021): 91-102.
- Nasef, M. Imam. "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Mengawal Electoral Integrity Di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 3 (2014): 378-401. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss3.art3>.
- Nasir, Cholidin. "Posisi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi)." *VERITAS: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum* 10, no. 1 (2024).
- Pasaribu, Alboin. "Tafsir Konstitusional Atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu Dan Pilkada." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.31078/jk16210>.
- Perdana, Aditya, Benget Manahan Silitonga Ferry Daud M. Liando Ferry Kurnia Rizkiyansyah Kris Nugroho, Mada Sukmajati, Pramono U. Tanthowi, and Titi Anggraini. *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia*. Edited by Pramono U. Tanthowi Aditya Perdana and Mada Sukmajati. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019.

- Ramadhan, Dimas, and Bayu Mardinta Kurniawan. "Limitasi Etika Pemilu." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.55108/jbk.v4i1.99>.
- Saihu, Mohammad. "Belajar Dari Pilkada Terakhir Tahun 2020." *Jurnal Etika Dan Pemilu* 7, no. 1 (2021). <https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/view/20.%0A>.
- Sekartadi, Lalu Kukuh. "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Mengubah Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 3, no. 8 (2015).
- Suranto, Nasrullah, and Tanto Lailam. "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Yang Independen Dan Berintegritas Di Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (May 6, 2020). <https://doi.org/10.31078/jk1713>.
- Syaefudin, Muhammad. "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum." *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (May 20, 2019). <https://doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>.
- Tanjung, Muhammad, Retno Saraswati, and Lita A.L.W. "Rekonseptualisasi Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Untuk Mewujudkan Penyelenggara Pemilu Yang Berintegritas." *Arena Hukum* 14, no. 1 (April 30, 2021). <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01401.9>.

Buku

- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, and Peter Wolf. *Electoral Management Design*. Revised Ed. Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.
- DKPP. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2023*. Jakarta: DKPP, 2023.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum : Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.

- Joseph, Oliver. *Independence in Electoral Management*. Dtockholm Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Saihu, Mohammad, and Arif Budiman. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tahun 2017*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP_, 2017)

Putusan Pengadilan

- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021 (2021).
- — —. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 (2012).
- — —. Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 (2016).

Internet

- DKPP. "Ratna Dewi Pettalolo Jelaskan Peran Penting Anggota DKPP Ex Officio." Accessed November 10, 2024. <https://dkpp.go.id/ratna-dewi-pettalolo-jelaskan-peran-penting-anggota-dkpp-ex-officio/>.
- Featuring Black's Law Dictionary, 2nd Ed. "The Law Dictionary." Accessed November 10, 2024. <https://thelawdictionary.org/ex-officio/>.
- KBBI. "Ex Officio." Accessed November 10, 2024. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ex-officio>.
- Online, Hukum. "Ex-Officio." Accessed November 10, 2024. <https://www.hukumonline.com/kamus/e/ex-officio>.
- Yudisial, Komisi. "Kantor Penhubung." Accessed November 10, 2024.

https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/liason_ky/liason_ky/about_ky.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan

Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019

Tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2017

Tentang Tim Pemeriksa Daerah

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights