

## PEMBAHARUAN BIROKRASI KEPEMILUAN

Studi Perbandingan Desain Kelembagaan Dalam Upaya Penguatan Etika Penyelenggara Pemilu  
Pada Pemilu 2014 dan 2019

**Eko Agus Wibisono**

Analisis Kebijakan, Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)  
Republik Indonesia  
ea\_wibisono@yahoo.com

**Satria Aji Imawan**

Peneliti, Magister dan Doktor Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan (MDKIK)  
Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada  
satria.aji.imawan@gmail.com

### Abstrak

Birokrasi dan birokratisasi menjadi bahasan yang paling banyak melekat pada bahasan mengenai tata pemerintahan, padahal birokrasi dan birokratisasi memiliki makna yang luas. Substansi utama pembahasan mengenai birokrasi membahas aspek tata kelola, oleh karenanya kata birokrasi sementara birokratisasi melekat kepada banyak entitas, mulai dari kementerian, kampus, organisasi, hingga pada banyak sektor, termasuk pada pemilihan. Salah satu isu penting dalam birokrasi dan pemilihan ada pada bahasan mengenai pembaharuan birokrasi. Pembaharuan birokrasi kerap kali dimaknai sebagai perubahan sistem, terutama implementasi perubahan regulasi, penerapan prinsip transparansi, dan akuntabilitas. Padahal pembaharuan menekankan pada kemampuan adaptif dari birokrat, birokrasi, dan birokratisasi pada perubahan yang ada. Tulisan ini berfokus pada apa saja tantangan bagi penyelenggara pemilu, terutama dari aspek etika, serta bagaimana aspek etika menjadi spirit utama bagi bekerjanya penyelenggara pemilu. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan data sekunder dari internet, berupa artikel, jurnal, maupun berita sebagai data utama. Hasil menunjukkan bahwa integritas dan transparansi saja tidak cukup bagi para penyelenggara pemilu, baik di tingkat komisioner hingga kesekretariatan. Terdapat penguatan aspek penguatan etika penyelenggara pemilu telah mengalami penguatan secara kelembagaan pada pemilu 2019 dibandingkan pada pemilu 2014.

**Kata kunci:** Pembaharuan Birokrasi, Etika Pemilu, Politisasi

### Abstract

*Bureaucracy and bureaucratization are the topics that are most attached to the discussion of governance, even though bureaucracy and bureaucratization have broad meanings. The main substance of the discussion on bureaucracy discusses aspects of governance, therefore the words bureaucracy and bureaucratization are attached to many entities, ranging from ministries, campuses, organizations, to many sectors, including elections. One of the important issues in bureaucracy and elections is the discussion of bureaucratic reform. Bureaucratic reform is often interpreted as a change in the system, especially the implementation of regulatory changes, the application of the principles of transparency, and accountability. Whereas reform emphasizes the adaptive ability of bureaucrats, bureaucracy, and bureaucratization to existing changes. This paper focuses on what are the challenges for election organizers, especially from the ethical aspect, and how the ethical aspect becomes the main spirit for the work of election organizers. This paper uses a qualitative approach by using secondary data from the internet, in the form of articles, journals, and news as the main data. The results show that integrity and transparency alone are not enough for election organizers, both at the commissioner and secretariat levels. There is a strengthening of the aspect of strengthening the ethics of election organizers which has experienced institutional strengthening in the 2019 election compared to the 2014 election.*

**Keywords:** Bureaucratic Reform, Election Ethics, Politicization

## Pendahuluan

Pada kehidupan sehari-hari, kita tidak dapat memisahkan diri dari birokratisasi. Pada pengertian yang lebih cair, birokratisasi menyangkut semua aturan yang menjadi dasar bagaimana berperilaku dari individu. Oleh karenanya kita dapat menemukan birokratisasi dalam beragam interaksi mulai dari interaksi keluarga maupun interaksi sosial. Pembahasan mengenai birokrasi menyangkut persoalan publik, maka makna birokrasi menjadi lekat dengan bagaimana aturan dikelola demi kepentingan bersama.<sup>1</sup> Oleh karenanya tidak mengherankan apabila citra utama ketika mendengar kata birokrasi, hal pertama yang melekat pada instansi pemerintahan, terutama instansi pemerintahan yang melakukan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Padahal birokrat, birokrasi, dan birokratisasi<sup>2</sup> ada pada setiap organisasi atau lembaga yang memiliki struktur, termasuk tidak kalah penting pada

penyelenggara pemilu dan persoalan kepemiluan.

Bahasan mengenai birokrasi saat ini membahas terkait dengan bagaimana semangat melakukan reformasi birokrasi. Gagasan utamanya, birokrasi harus mengikuti prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), terutama untuk menyediakan pelayanan publik yang baik. Berbeda dengan birokrasi di pemerintahan, untuk birokrasi di bidang kepemiluan terdapat persoalan serius berkaitan dengan bagaimana memastikan bahwa integritas pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) dapat terjaga.<sup>3</sup> Bagaimanapun juga, persoalan kepemiluan sangat berkaitan dengan persoalan politik, oleh karenanya lembaga penyelenggara harus dipastikannetralitasnya. Komisioner hingga pegawai teknis lapangan dalam penyelenggara pemilu rawan mendapatkan tekanan politik, oleh karenanya dibutuhkan dua hal penting, mekanisme kontrol di dalam lembaga dan dari luar lembaga, serta penguatan sumber daya manusia (SDM) untuk dapat memahami risiko penyelenggaraan pemilu. Patut diingat bahwa risiko penyelenggaraan pemilu tidak hanya risiko mal

---

<sup>1</sup>Bahasan terkait dengan bagaimana negara modern hadir sebagai bagian dari evolusi bentuk kerajaan, pembahasan ini dapat dilihat dari karya Charles Tilly berjudul *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Pada buku tersebut, dijabarkan bagaimana perang mendorong sentralisasi kekuasaan serta mendorong kebutuhan struktur birokrasi yang hierarkis, sebuah struktur yang semula hanya terdapat di militer, kemudian menjadi struktur yang bekerja di pemerintahan (Tilly, 1992)

<sup>2</sup>Perlu dipahami perbedaan antara birokrat, birokrasi, dan birokratisasi. Birokrat adalah individu yang menjalankan fungsi birokrasi. Adapun pengertian birokrasi merujuk pada organisasi yang memiliki hierarki dan komando dari struktur yang besar ke struktur yang kecil. Cara pandang birokrasi ini menempatkan aturan sebagai elemen utama untuk mengorganisasikannya, cara pandang ini yang kemudian disebut dengan birokrasi model Weberian (Cockerham, 2015). Adapun birokratisasi mengacu pada proses mendorong adanya aturan yang berlaku pada publik. Bahasan terkait dengan birokratisasi sebagian besar muncul pada upaya untuk menghadirkan negara, dalam hal oleh karenanya birokratisasi di daerah baru, lebih mudah diimplementasikan dengan cara kehadiran militer terlebih dahulu. Terutama mengingat militer memiliki struktur hierarkis yang sama seperti birokrasi.

---

<sup>3</sup>Pada satu sisi, birokrasi bertindak seperti apa yang dikatakan oleh Weber dalam Sager & Rosser (2009) sebagai mesin negara untuk mewujudkan kepentingan publik, termasuk memproduksi kebijakan dan program (Sager & Rosser, 2009). Pada sisi lain, Farazmand (2010) mengatakan bahwa birokrasi adalah ruang yang memuat proses tautan politik dan ekonomi oleh sekelompok elite tertentu untuk mempertahankan kekuasaan dan merebut sumber daya negara (Farazmand, 2010). Pandangan kedua lebih menitik beratkan pada cara pandang Marxis dalam melihat birokrasi, bahwa birokrasi merupakan bagian dari kepentingan kelas. Berbeda dari dua pengertian di atas, persoalan terkait dengan birokrasi dalam aspek kepemiluan berbeda, mengingat risiko politik yang diimban oleh struktur ini lebih berat mengingat pengelolaannya yang menekankan pada kontestasi politik.

administrasi maupun penyalahgunaan wewenang, tetapi juga risiko politik.<sup>4</sup>

**Metode Penelitian**

Tulisan ini berfokus pada apa saja tantangan bagi penyelenggara pemilu, terutama dari aspek etika, serta bagaimana aspek etika menjadi spirit utama bagi bekerjanya penyelenggara pemilu. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode kajian Pustaka (*literatur review*) dengan melihat data kualitatif dan kuantitatif bentuk birokrasi dan etika penyelenggara Pemilu pada tahun 2014 dan 2019.<sup>5</sup> Pada proses penyusunan agumentasi data pustaka diperoleh melalui sumber primer dan sekunder di dalam literatur-literatur akademik. Setelah itu, dilakukan klasifikasi berdasarkan formula penelitian, yang kemudian akan diolah untuk ditampilkan secara kebutuhan (Darmalaksana, 2020). Secara garis besar, metode di dalam artikel ini adalah:

**Diagram 1**  
**Bagan Metode Penulisan**



Sumber: (Darmalaksana, 2020)

<sup>4</sup>Persoalan umum yang menyangkut dengan birokrasi, biasanya berkaitan dengan persoalan mal administrasi atau korupsi. Persoalan ini sangat mungkin terjadi dalam tubuh penyelenggara pemilu. Kasus yang menjerat Wahyu Setiawan dalam kasus suap pergantian antar-waktu anggota DPR menjadi salah satu contohnya (Tempo, 25/08/2020).

<sup>5</sup>Pemilihan konteks Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 tidak lepas dari tingginya animo masyarakat pada kedua Pemilu tersebut. Data dari KPU menunjukkan bahwa pada tahun 2014 partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2014 mencapai 75,11 persen. Dengan angka partisipasi itu, 24,89 persen pemilih tak menggunakan hak pilihnya. Angka ini terus bertambah menjadi 81 persen pada Pemilu 2019 (Nurhasim, 2014; Badan Pusat Statistik, 2019). Atas alasan inilah konteks Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 menjadi sampling studi Pustaka (*literatur review*). Adapun studi pustaka di dalam artikel ini tidak menampilkan perbandingan antara Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 dalam hal pembaharuan birokrasi dan perubahan etika penyelenggara Pemilu. Studi pustaka yang dilakukan di dalam artikel ini adalah tren yang diperlihatkan struktur birokrasi dan etika penyelenggara pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 untuk memperlihatkan gambaran besar bagaimana struktur dan norma-norma etika diselenggarakan

## Hasil dan Pembahasan

### *Netralitas, Aparatur Sipil Negara, dan Pelanggaran Pemilu*

Dalam rekam jejak pemilu, tidak jarang pelanggaran dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN), terutama bagi aktor yang bersinggungan langsung sebagai penyelenggara pemilu. Pelanggaran ini dalam beberapa hal turut didorong oleh sistem kepemiluan yang memberikan syarat yang berat bagi para peserta pemilu, baik itu pada partai politik maupun bakal calon eksekutif. Berdasarkan catatan Solihah (2018) dipaparkan bahwa sistem kepemiluan mendorong permainan antara penyelenggara dan peserta pemilu. Pemilihan Presiden (Pilpres) 2009 dan 2014 hanya memperbolehkan partai politik (parpol) parpol atau gabungan parpol yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 25 persen atau perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sekurang-kurangnya 20 persen yang dapat mengajukan pencalonan dalam Pilpres (Solihah, 2018).

Disadari atau tidak, ruang ini menyebabkan adanya permainan diantara peserta pemilu dan penyelenggara pemilu, mengingat partai-partai menengah yang harus berkompromi untuk dapat menjadi aktor signifikan dalam perhelatan pemilu.

**Tabel 1**  
**Beberapa Jenis Pelanggaran yang Dilakukan**  
**oleh Panitia Pemilihan pada Pemilu 2019**

No	Jenis Pelanggaran	Provinsi
1	Pencoblosan Surat Suara Sisa	Sumatera Utara
2	Penggelapan Gaji KPPS	Sumatera Utara, Sulawesi Tengah
3	Memihak kepada Peserta Pemilu Tertentu/Tidak Netral	
4	Terdaftar sebagai Pengurus Parpol	Sulawesi Utara, Bengkulu
5	Ikut Berkampanye bagi Peserta Pemilu	Sulawesi Utara
6	Membuka Kotak Suara Tanpa Dihadiri Saksi dan Pengawas TPS	Banten
7	Tidak Memberikan Salinan Formulir DAA1-KPU kepada Panwascam	Bengkulu
8	Memanipulasi/Penggelembungan Perolehan Suara Calon Tertentu	Sumatera Utara, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Sumatera Barat, Kalimantan Timur, Maluku
9	Mencoblos Surat Suara Milik Pemilih yang tidak hadir	Nusa Tenggara Timur

Sumber: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020

Hal ini turut tercermin dari temuan Pradono (2019) yang memaparkan bahwa mengacu pada indeks kerawanan Pemilu 2019, setidaknya terdapat 93 atau sekitar 18,1% Kabupaten/Kota di Indonesia yang Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak netral. Rinciannya, terdapat sekitar 900 lebih ASN yang disinyalir terlibat di dalam pelanggaran pemilu dengan melakukan kampanye, seperti berfoto bersama pasangan calon, kampanye di media sosial, mengikuti deklarasi dan menjadi tim sukses (Pradono, 2019). Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh ASN ini bukanlah tanpa sebab, salah satu persoalannya ada pada godaan keuntungan ekonomi yang membuat integritas ASN di kepemiluan digadaikan. Persoalan ini jelas menjadi persoalan etika yang serius, mengingat harga yang harus dibayarkan adalah kepercayaan publik terhadap pelaksanaan pemilu. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Iqbal & Wardhani (2020) memperlihatkan bahwa banyak pelanggaran terjadi pada level penyelenggara Pemilu yakni KPU (Iqbal & Wardhani, 2020). Berdasarkan temuan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) di tahun 2020, terdapat beberapa pelanggaran pemilu yang dilakukan panitia pemilu 2019 (Tabel 1).

Temuan kualitatif tersebut diperkuat oleh laporan Bawaslu yang menyebutkan adanya 900 jenis pelanggaran yang terjadi di Pemilu 2019, Dari 900 jenis pelanggaran tersebut, diketahui hanya sekitar 400 laporan yang ditindaklanjuti oleh pemerintah. Beberapa bukti ini menunjukkan bahwa masih terdapat jarak (*gap*) pemahaman etika kepemiluan yang belum mampu dijawab oleh kedua belah pihak, baik penyelenggara pemilu maupun subyek dari pemilu. Persoalan jarak pemahaman (*gap*) kepemiluan ini yang kemudian coba dijawab oleh pembaharuan birokrasi, konsep yang sebenarnya relevan dengan reformasi

birokrasi. Perbedaan mencolok dari reformasi birokrasi dan pembaharuan birokrasi terletak kepada cakupan (*scope*) aspek yang ingin diubah.

Singkatnya, jika reformasi birokrasi berbicara mengenai perubahan secara struktural, maka pembaharuan birokrasi tidak hanya berbicara mengenai struktural, namun juga fungsional (Yolles, 2017). Pada dasarnya, pembaharuan birokrasi belum memiliki struktur teoritis yang matang. Namun, setidaknya konsep pembaharuan birokrasi memuat berbagai hal sebagai berikut (Indrawijaya, 2020; Zulyani, 2020). Terdapat beberapa indikator penting pembaharuan birokrasi.

*Pertama*, pembaharuan birokrasi membutuhkan penguatan fungsi dan struktur kelembagaan yang ditandai dengan penyusunan desain kelembagaan pemerintah pusat dan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), melakukan evaluasi organisasi secara mandiri menggunakan evaluasi mandiri (*self-organization assessment*), dan melakukan transformasi unit organisasi pemerintah guna memberikan partisipasi yang lebih besar kepada masyarakat. *Kedua*, kebutuhan untuk meningkatkan kualitas SDM aparatur dan penyempurnaan kebijakan bidang kepegawaian dengan membangun mentalitas adaptif (*agile*) yaitu mampu merespons perubahan yang terjadi secara dinamis, multi-sektoral, dan berbasis digital.

*Ketiga*, kebutuhan untuk menyempurnakan sistem administrasi pada tingkat pusat dan daerah dengan penerapan regulasi tentang etika/perilaku aparatur negara. *Keempat*, kebutuhan untuk melakukan optimalisasi fungsi pelayanan publik. *Kelima*, perlunya peningkatan fungsi pengawasan dan penguatan akuntabilitas

kinerja. Beberapa poin kunci tersebut menekankan pentingnya konsep pembaharuan birokrasi diletakkan pada penguatan struktur kelembagaan, peningkatan kualitas SDM dengan mentalitas adaptif (*agile*) serta penyempurnaan dan penerapan regulasi mengenai etika dan perilaku aparatur negara. Dapat dikatakan pula bahwa pembaharuan birokrasi dalam konteks kepemiluan berfokus pada pembenahan kelembagaan dan dampaknya kepada perilaku penyelenggara, atau bisa disebut pembenahan secara internal (*in-ward looking*).<sup>6</sup> Pembenahan secara internal ini yang diharapkan mampu selaras dengan produk yang dihasilkan, yaitu pemilu dan penyelenggara yang lebih berintegritas (*out-ward looking*).

#### ***Etika Penyelenggara dan Birokrasi Pemilu 2014***

Secara monumental, pembaharuan birokrasi yang berdampak kepada etika penyelenggara pada Pemilu 2014 adalah dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga permanen yang berfungsi untuk menegakkan kode etik bagi penyelenggara pemilu yang berintegritas dan diatur di dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 8 Tahun 2012 (Wahid, 2015; Jangi, 2017). Di dalam desain kelembagaannya, DKPP memegang prinsip independen, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak

yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil (Chakim, 2014). Pada prinsipnya kemudian, DKPP juga berfungsi mengatur etika penyelenggara Pemilu. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, DKPP memiliki hak-hak kelembagaan sebagai berikut:

*Pertama*, DKPP dapat menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu. *Kedua*, DKPP dapat melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran Kode Etik oleh Penyelenggara Pemilu. *Ketiga*, DKPP mampu menetapkan putusan dan *keempat*, DKPP mampu menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Lebih lanjut, DKPP juga memiliki hak untuk menindak pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu sesuai dengan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 (DKPP RI, 2017). *Pertama*, DKPP memiliki hak untuk melakukan verifikasi administrasi pada setiap pengaduan dan/atau laporan pelanggaran sesuai dengan kelengkapan administrasi pengaduan dan/atau laporan oleh DKPP. *Kedua*, DKPP dapat melakukan persidangan dengan prinsip cepat dan sederhana. Dalam hal ini, pengadu diberi kesempatan menyampaikan pokok aduannya, setelah itu kepada teradu juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk membela diri terhadap tuduhan yang disampaikan pengadu. Apabila diperlukan, baik pengadu maupun teradu dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak terkait lainnya.

<sup>6</sup> Bagaimanapun pula, perbincangan terkait dengan birokrasi tidak dapat dilepaskan dari persoalan pembenahan internal, terutama berkaitan dengan bagaimana persoalan etika pemilu pada penyelenggara. Sekali lagi persoalan integritas pemilu menjadi persoalan serius, terutama berkaitan dengan etika penyelenggara pemilu, mengingat hal ini sangat erat kaitannya dengan kepercayaan publik untuk mempercayai atau tidak mempercayai penyelenggaraan pemilu.

*Ketiga*, DKPP mampu melakukan pleno penetapan Putusan paling lama 3 (tiga) hari setelah sidang pemeriksaan dinyatakan selesai. *Keempat*, DKPP berhak untuk melakukan putusan dengan memanggil pihak teradu dan/atau terlapor dan pihak pengadu dan/atau terlapor. Adanya setting kelembagaan dan detail-detail mengenai pelanggaran pemilu pada tahap etika penyelenggara ternyata tidak selaras dengan pelanggaran yang ditemukan. Tempo (2014) merilis data bahwa terdapat 56 pengaduan tentang dugaan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu. Setelah diverifikasi dari sisi administrasi dan materi, terdapat 37 kasus pelanggaran yang dinilai layak disidangkan (Tempo, 2014). Temuan pelanggaran ini menunjukkan bahwa konsep pembaharuan birokrasi pada Pemilu 2014 hanya berkisar pada pembangunan kelembagaan dan bukan mentalitas penyelenggara Pemilu.

Kelembagaan DKPP pun tidak sepenuhnya kuat menopang integritas etika penyelenggara Pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan kasus yang ditemukan oleh Sekarwidhi (2015) yang menemukan bahwa DKPP juga mendapatkan tantangan (*challenge*) dari lembaga-lembaga serupa bentukan partai politik di dalam melihat etika penyelenggara Pemilu. Perbedaan pandangan ini menyebabkan fokus utama di dalam pembaharuan birokrasi adalah pembentukan kelembagaan. Artinya, narasi yang masih muncul pada tahap Pemilu 2014 adalah perubahan struktur kelembagaan dan aturan main. Meskipun di dalamnya sudah ada prinsip-prinsip mengenai pembenahan mentalitas aparatur negara, namun hal itu tidaklah gamblang dijelaskan karena instrumentasi kebijakan pembaharuannya tidaklah terlihat (Romli, 2008; Rahman, 2017).

Upaya memperteguh integritas dilakukan dengan cara melakukan penguatan kelembagaan melalui pembentukan DKPP. Hal ini merupakan langkah maju, meski demikian persoalan etika kepemiluan tidak terlalu menjadi sorotan utama dalam perhelatan di tahun tersebut, terutama mengingat polarisasi politik baru terjadi di tahun ini. Polarisasi politik yang kuat mendorong pembilahan sosial yang sangat kuat antara pendukung kedua kontestan.<sup>7</sup> Polarisasi cukup terasa kuat pula di media sosial, termasuk kampanye di media sosial di tahun 2014 yang kemudian menjadi salah satu corak penting dalam melihat demokrasi kontemporer (Jati, 2016; Alami, 2013; Ardha, 2014). Bahasan mengenai hal ini terutamadalah upaya melihat pengaruh demokrasi digital dalam pelaksanaan pemilu.

### ***Etika Penyelenggara dan Birokrasi Pemilu 2019***

Situasi cukup berbeda terjadi pada birokrasi Pemilu 2019. Pada Pemilu 2019, DKPP tidak lagi berfokus kepada pembangunan kelembagaan Pemilu, melainkan berfokus kepada penyelesaian konflik Pemilu. Pembangunan kelembagaan pemilu, termasuk etika penyelenggara pemilu justru dibangun oleh KPU. Beberapa nilai-nilai etika penyelenggara Pemilu yang disusun oleh KPU di dalam menyongsong Pemilu 2019 adalah sebagai berikut (Tabel 2)

---

<sup>7</sup>Pilpres 2014 menjadi kontestasi antara pasangan Joko Widodo (Jokowi)-Jusuf Kalla (JK) dan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Kontestasi ini kemudian dimenangkan oleh pasangan Jokowi-JK dengan 70.997.85 suara (53,15 persen). Jumlah itu berselisih 8.421.389 suara dari pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, yang meraih 62.576.444 suara (46,85 persen) (Kompas, 22/07/2014).

**Tabel 2.**  
**Nilai-Nilai Etika Penyelenggara Pemilu 2019**

<b>Nilai</b>	<b>Dimensi</b>
Kepentingan Umum	Penyelenggara Pemilu mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
Aksesibilitas	Kemudahan yang disediakan penyelenggara Pemilu bagi penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan.
Efisien	Penyelenggara Pemilu memanfaatkan sumber daya, sarana, dan prasarana dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai prosedur dan tepat sasaran.
Efektif	Penyelenggara Pemilu menyelenggarakan Pemilu sesuai rencana tahapan dengan tepat waktu.
Profesional	Penyelenggara Pemilu memahami tugas, wewenang, dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, keterampilan, dan wawasan luas.
Proporsional	Penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum untuk mewujudkan keadilan.
Mandiri	Penyelenggara Pemilu bebas atau menolak campur tangan dan pengaruh siapapun yang mempunyai kepentingan atas perbuatan, tindakan, keputusan, dan/atau putusan yang diambil.
Jujur	Penyelenggara Pemilu didasari niat untuk semata-mata terselenggaranya Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku tanpa adanya kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan.
Adil	Penyelenggara Pemilu menempatkan segala sesuatu sesuai hak dan kewajibannya. Penempatan hak dan kewajiban penyelenggara disesuaikan dengan regulasi-regulasi yang mengatur tugas, pokok, dan fungsi dari penyelenggara pemilu.
Akuntabel	Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Kepastian Hukum	Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
Tertib	Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.
Terbuka	Penyelenggara Pemilu memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat sesuai kaidah keterbukaan informasi publik.

Sumber: Ukas *et al.*, 2020



Pada Pemilu 2019 ini, para penyelenggara Pemilu juga diberi pembekalan mengenai integritas, bahwa Pemilu harus bebas dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Pembekalan ini diberikan oleh para penyelenggara, terutama untuk menanamkan nilai-nilai bebas dari praktik KKN. Hal ini wajar untuk diperhatikan mengingat beberapa konteks politik Indonesia yang memungkinkan KKN menjangkit penyelenggara pemilu. Perkembangan politik Indonesia menunjukkan banyaknya dinasti politik yang turut menguasai eksekutif maupun legislatif di daerah (Susanti, 2017; Sutisna, 2017), hal lain berkaitan dengan polarisasi yang sulit dihindarkan mengingat sistem kepemiluan yang memaksa partai dengan suara 20 persen di parlemen yang dapat mengusung calon. Adapun pembekalan integritas tersebut diterjemahkan sebagai berikut (Tabel 3).

**Tabel 3.**  
**Pembekalan Integritas Penyelenggara Pemilu**

<b>Praktik</b>	<b>Batasan Etika</b>
Bebas Praktik Korupsi	Dengan tidak melakukan tindakan yang menguntungkan/memperkaya diri sendiri, keluarga, dan kerabat dari jabatan sebagai penyelenggara pemilu, serta menolak pemberian dalam bentuk apapun.
Bebas Praktik Kolusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak menjadi narasumber dalam kegiatan Partai Politik tanpa diputuskan pleno.</li> <li>• Memperlakukan peserta pemilu dengan adil melalui ucapan, tindakan dan perbuatan sebagai penyelenggara pemilu.</li> <li>• Tidak menghadiri pertemuan yang dapat menimbulkan kesan publik adanya ketidaknetralan sebagai penyelenggara pemilu</li> <li>• Tidak melakukan pertemuan dengan peserta pemilu, tim kampanye di luar kantor atau di luar kegiatan kedinasan lainnya</li> </ul>
Bebas Praktik Nepotisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperlakukan calon peserta pemilu dan peserta pemilu dengan adil tanpa dipengaruhi hubungan kekerabatan.</li> <li>• Mengambil keputusan berdasarkan prinsip meritokrasi (prestasi/kemampuan).</li> <li>• Menyatakan secara terbuka dalam rapat pleno dan diberitahukan ke publik apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan peserta pemilihan, dan/atau tim kampanye.</li> <li>• Tidak melakukan pertemuan dengan peserta pemilu, tim kampanye di luar kantor atau di luar kegiatan kedinasan lainnya.</li> </ul>

Sumber:Sumarno, 2019

Secara final, KPU juga menyusun kompilasi panduan penyelenggara pemilu melalui asas-asas penyelenggaraan Pemilu, kode etik penyelenggara pemilu, kode perilaku penyelenggara pemilu, bebas dari praktik KKN dan Pakta Integritas. Hasil dari upaya-upaya ini adalah dengan adanya *dashboard* kepemiluan yang merupakan bagian dari bentuk langkah pengawasan Pemilu, termasuk bagaimana penyelenggara pemilu melaksanakan kode etiknya (Rahmawati, 2018). Hasilnya, terdapat 325 peringatan tertulis, 78 pemberhentian sementara, dan 239 pemberhentian tetap dari berbagai bentuk pengawasan terhadap penyelenggara pemilu (Ramadhan, 2021). Angka ini menunjukkan peningkatan dibandingkan dari Pemilu 2014. Namun, peningkatan ini lebih disebabkan karena aspek-aspek pembaharuan birokrasi diterapkan secara lebih luas. Salah satu konsekuensi dari diterapkannya aspek-aspek pembaharuan birokrasi adalah adanya transparansi yang lebih masif.

Transparansi dalam konteks Pemilu 2019 dilakukan secara lebih luas dengan membangun sistem tata cara, mentalitas, dan nilai-nilai yang coba diinternalisasikan kepada para penyelenggara pemilu. Kebaruan di dalam membangun etika penyelenggara pemilu dengan cara-cara pembaharuan birokrasi pemilu, yaitu tidak hanya menghukum pelanggar etika pemilu, namun juga membangun sistem pencegahan agar tidak melakukan pelanggaran dengan internalisasi nilai-nilai pemilu berintegritas. Banyaknya kasus-kasus pelanggaran kode etik menjadi sinyal kuat bahwa sistem yang dibangun lebih baik karena penerapan kode etik menjadi lebih transparan dan tanpa pandang bulu. Disisi lain, banyaknyakasus-kasus pelanggaran kode etik, memperlihatkan bahwa

aspek etik belum menjadi spirit utama bagi bekerjanya penyelenggara pemilu pada tahun 2019. Sehingga, faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu dan apakah dengan “sistem yang dibangun lebih baik” tersebut dapat menjawab faktor-faktor penyebab terjadinya banyak kasus pelanggaran etik pada tahun 2019 masih menjadi pertanyaan besar.

Pengalaman pada tahun 2019 menunjukkan bahwa kelembagaan pemilu semakin matang dengan penguatan aspek etika melalui pembekalan yang diberikan oleh KPU. Pada aspek politik, polarisasi politik seperti yang terjadi di tahun 2014 kembali terjadi, hal ini dalam beberapa hal didorong oleh sistem kepemiluan yang tidak berubah.<sup>8</sup> Meski demikian, pemilu 2019<sup>9</sup> juga menghadapi tantangan yang sama seperti di tahun 2014, ketika integritas penyelenggaraan pemilu dipertanyakan, hingga akhirnya muncul demonstrasi besar-besaran di depan kantor Bawaslu. Pada pemilu kali ini, polarisasi dan kecangginya media sosial sebagai wahana kampanye juga turut terlihat (Sosiawan & Wibowo, 2020; Juanita, 2020). Hal ini dalam beberapa hal mendorong rawannya pelanggaran etika dari para penyelenggara

<sup>8</sup>Ambang batas pencalonan presiden (Presidential Threshold) dan ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) tetap digunakan sebagai basis untuk kelolosan partai politik mendapatkan suara di parlemen, serta partai politik yang dapat mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>9</sup>Pilpres 2019 diikuti oleh dua pasangan calon Jokowi-KH. Ma'ruf Amin dan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno (Sandi). Hasil menunjukkan kemenangan Jokowi-Ma'ruf dengan suara mencapai 85.607.362 (55,50 persen), sedangkan perolehan suara Prabowo-Sandi sebanyak 68.650.239 (44,50 persen). Selisih suara kedua pasangan mencapai 16.957.123 (11 persen) (Kompas, 21/05/2019).

pemilu yang berujung pada delegitimasi pemilu.

**Perbandingan Pemilu 2014 dan Pemilu 2019**

Hasil telaah dari pemilu 2014 dan 2019 menunjukkan adanya perbedaan penerapan pembaharuan birokrasi di dalam etika penyelenggaraan pemilu. Secara garis besar, perbedaan terletak pada cakupan (*scope*)pembaharuan yang ingin dilakukan. Apabila pemilu 2014 berfokus kepada pembangunan struktur organisasi, maka pemilu 2019 tidak hanya berfokus kepada pembangunan struktur organisasi, tetapi ada pada upaya memperkuat integritas penyelenggara pemilu. Secara lebih detail, pembangunan tersebut dapat dilihat melalui tabel 4.

**Tabel 4.**  
**Perbandingan Pembaharuan Birokrasi  
 Pemilu 2014 dan Pemilu 2019**

Aspek	Pemilu	
	2014	2019
<b>Kelembagaan</b>	DKPP baru dibentuk dan banyak lembaga serupa di dalam mengawasi kinerja penyelenggaraan pemilu.	DKPP tidak lagi menjadi entitas membangun sistem kode etik. DKPP fokus kepada penindakan, sementara itu pembangunan sistem kode etik diserahkan kepada KPU dengan penanaman nilai-nilai kepemiluan dan bebas KKN.
<b>Mentalitas</b>	Belum ada bangunan khusus bagaimana membangun mentalitas penyelenggara pemilu. Dampaknya, banyak laporan yang datang, dan banyak sumber dari laporan-laporan tersebut.	Bangunan sistem sudah ada dengan persiapan perangkat ( <i>tool kits</i> ) bagi penyelenggara. Transparansi pun berjalan dengan baik sehingga kode etik dapat terpantau melalui sistem yang lebih baku.

Sumber: diolah penulis (2022).

Tabel 4 memperlihatkan secara jelas bagaimana perbandingan pembaharuan birokrasi terjadi pada dua rentang waktu yang berbeda dengan fokus kajian yang sama, yaitu etika penyelenggara pemilu. Pembaharuan dibandingkan dengan bagaimana sistem kelembagaan dibangun dan bagaimana hal-hal di luar hal tersebut diantisipasi. Program internalisasi etika dari KPU perlu mendapatkan apresiasi, di samping itu, perlu kiranya partisipasi publik untuk mengawasi setiap pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam pemilu.

## **Penutup**

Penanganan dan internalisasi etika yang telah dilakukan oleh para penyelenggara pemilu telah mengalami perubahan dari pemilu 2014 dan pemilu 2019. Pengaturan lebih detail dengan pihak yang melakukan internalisasi nilai ada pada KPU, melalui serangkaian pembekalan. Hal ini merupakan langkah maju, mengingat integritas dan transparansi saja tidak cukup bagi para penyelenggara pemilu, baik di tingkat komisioner hingga kesekretariatan, dibutuhkan sensitivitas akan peluang politisasi pada manajemen pemilu. Sensitivitas ini berkaitan dengan etika sebagai penyelenggara, seperti tidak melakukan foto dengan kandidat. Hal-hal ini perlu untuk dipegang teguh oleh penyelenggara mulai dari tingkat komisioner hingga kesekretariatan. Bagaimanapun pula integritas merupakan tanggung jawab seluruh stakeholder pemilu. Pelanggaran etika memiliki dampak fatal apabila tidak ditangani dengan baik, termasuk peluang hilangnya kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan kesimpulan yang dituliskan diatas, ada beberapa hal yang dapat

dijadikan saran pembangunan kode etik ke depan. Secara akademis, perlu ada studi-studi lebih lanjut terkait dengan etika dan kepemiluan. Studi ini mencoba untuk memantik diskusi yang lebih luas terkait dengan bagaimana persoalan etika dan birokrasi diletakkan dalam penyelenggara pemilu. Secara praksis, terdapat beberapa saran yang dapat dipertimbangkan. Pertama, Perlunya pembaharuan birokrasi dilakukan secara menyeluruh dalam upaya menegakkan kode etik bagi penyelenggara pemilu. Hal ini bukanlah tanpa alasan mengingat evolusi dari konsep pembaharuan birokrasi adalah adanya birokrasi yang lebih egaliter. Kedua, perlunya pelibatan masyarakat dalam mengawasi persoalan etika dari penyelenggara pemilu. Sosialisasi tidak hanya bersifat kedalam, tetapi perlu juga bersifat keluar. Ketiga, perlunya peningkatan adaptif dari birokrat di penyelenggara pemilu, terutama mengingat perubahan cara kampanye yang dinamis. Perubahan interaksi individual dalam berbagai konteks, termasuk pemilu, turut mendorong dinamisnya pemaknaan batas-batas etika.

## REFERENSI

- Alami, A. N. (2013). Menakar Kekuatan Media Sosial Menjelang Pemilu 2014. *Jurnal Penelitian Politik*, 10(1), 15.
- Ardha, B. (2014). Social Media sebagai media kampanye partai politik 2014 di Indonesia. *Jurnal Visi Komunikasi*, 13(1), 105-120.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. (2020). Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum.
- Badan Pusat Statistik. (2019). Statistik Politik 2019: Pemilu 1955-2019.
- Chakim, M. (2014). Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik. *Jurnal Konstitusi*, 11(2), 393–408.
- Cockerham, W. C. (2015). Max Weber: bureaucracy, formal rationality and the modern hospital. In *The Palgrave handbook of social theory in health, illness and medicine* (pp. 124-138). Palgrave Macmillan, London.
- Darmalaksana, W. (2020). Metode Penelitian Kualitatif Studi Pustaka dan Studi Lapangan. Pre-Print Digital Library UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 1–6.
- Dewanti, S. C. (2019). Wacana Penggunaan E-Voting Pada Pemilu. Pusat Penelitian Bada Keahlian DPR RI, XI(ISU AKTUAL DAN STRATEGIS), 1.
- DKPP RI. (2017). Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Farazmand, A. (2010). Bureaucracy, Democracy, and Public Administration: Editor's Brief Introduction to the Symposium. *Public Organization Review*, 10(3), 205–207. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0139-y>.
- Indrawijaya, A. I. (2020). Membangun Birokrasi Daerah Yang Cerdas. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis* <http://jwk.bandung.lan.go.id/ojs/index.php/jwk/article/view/395>.
- Iqbal, M., & Wardhani, S. B. E. (2020). Integritas Penyelenggara Pemilu Adhoc, Praktik Electoral Fraud oleh Panitia Pemilihan di Provinsi Sumatera Utara. *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 1(2), 1–22. <https://doi.org/10.46874/tkp.v1i2.69>.
- Jangi, A. R. H. (2017). Kedudukan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum.
- Jati, W. R. (2016). Aktivisme kelas menengah berbasis media sosial: Munculnya relawan dalam pemilu 2014. *Jurnal Sosial dan Ilmu Politik*.
- Juanita, S. (2020). Analisis Sentimen Persepsi Masyarakat Terhadap Pemilu 2019 Pada Media Sosial Twitter Menggunakan Naive Bayes. *Jurnal Media Informatika Budidarma*, 4(3), 552-558.
- Kompas, 21 Mei 2019, Hasil Pilpres 2019: Jokowi-Ma'ruf 55,50 Persen, Prabowo-Sandi 44,50 Persen, Selisih 16,9 Juta Suara, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/02440251/hasil-pilpres-2019-jokowi-maruf-5550-persen-prabowo-sandi-4450-persen>.
- Kompas, 22 Juli 2014, Ini Hasil Resmi Rekapitulasi Suara Pilpres 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/07/22/20574751/Ini.Hasil.Resmi.Rekapitulasi.Suar.a.Pilpres.2014?page=all>.
- Martin, A.-I. B. (2015). Simulasi Pemilu Elektronik Berdasarkan e-KTP dengan Menggunakan Mobile SMS. In Program Studi Sistem Informasi, Fakultas Ilmu Komputer. <http://dinus.ac.id/>.
- Nurhasim, M. (2014). Partisipasi Pemilih Pada Pemilu 2014: Studi Penjajakan. In Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Bekerja sama dengan Komisi Pemilihan Umum.

- Pradono, N. S. (2019). Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah? *Jurnal Analisis Kebijakan*, 3(1), 48–62.
- Rahman, F. (2017). Strategi Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah: Menuju Era Globalisasi. *Jurnal Transformative*, 40–52. <https://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/viewFile/22/23>.
- Rahmawati, N. A. (2018). Jalan Panjang Aktor Pemantau Pemilu. *Jurnal Transformative*, 68–83. <https://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/view/16%0Ahttps://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/download/16/16>.
- Ramadhan, M. N. (2021). Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 2(2), 115–127. <https://doi.org/10.55108/jap.v2i2.12>.
- Romli, L. (2008). Masalah reformasi birokrasi. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 2(2), 1–8. <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/149/129>.
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, December, 1136–1147.
- Sekarwidhi, N. (2015). Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Tahun 2014 dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2015 di Jawa Tengah. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 3(1), 1–15. <http://dx.doi.org/10.1016/j.bpj.2015.06.056%0Ahttps://academic.oup.com/bioinformatics/article-abstract/34/13/2201/4852827%0Ainternal-pdf://semisupervised-3254828305/semisupervised.ppt%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.str.2013.02.005%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.ceb>.
- Solihah, R. (2018). Peluang dan tantangan pemilu serentak 2019 dalam perspektif politik. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 73. <https://doi.org/10.14710/jiip.v3i1.3234>.
- Sosiawan, E. A., & Wibowo, R. (2020). Kontestasi berita hoax pemilu Presiden tahun 2019 di media daring dan media sosial. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 17(2), 133-142.
- Sumarno. (2019). Urgensi UU Etika Penyelenggara Negara. *Jurnal Kajian Ilmu Sosial*, 30(2), 6–22.
- Susanti, M. H. (2017). Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia. *Journal of Government and Civil Society*, 1(2), 111-119.
- Sutisna, A. (2017). Gejala proliferasi dinasti politik di Banten era kepemimpinan gubernur Ratu Atut Chosiyah. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 2(2), 100-120.
- Tempo, 25 Agustus 2020, Divonis 6 Tahun Bui, Begini Jejak Perjalanan Kasus Wahyu Setiawan, <https://nasional.tempo.co/read/1379127/divonis-6-tahun-bui-begini-jejak-perjalanan-kasus-wahyu-setiawan>.
- Tempo.co. (2014). 56 Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Dilaporkan. <https://Nasional.Tempo.Co/Read/575926/56-Kasus-Pelanggaran-Kode-Etik-Pemilu-Dilaporkan/Full&view=ok>.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Wiley-Blackwell.
- Ukas, Persada, R., & Arman, Z. (2020). Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD di Provinsi Kepulauan Riau. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 15(1), 141–150. <https://doi.org/10.33059/jhsk.v15i1.2104>.
- UU Nomor 15. (2011). *Penyelenggara Pemilihan Umum*
- Wahid, A. (2015). Peran Mahkamah Etik Dalam Mencegah Kriminalisasi Demokrasi. *Jurnal Etika & Pemilu*, 1(3), 24–34.
- Yolles, M. (2017). Understanding Bureaucracy. *Evolution of the Post-Bureaucratic Organization*, May, 61–87. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1983-6.ch004>.
- Zulyani, E. P. (2020). Agile Government dalam Mewujudkan Birokrasi yang Berkelas Dunia. *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 78. <https://doi.org/10.20961/sp.v15i1.40717>.