

Jurnal **ETIKA** & PEMILU

Volume 1, Nomor 3 - OKTOBER 2015

Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu

MEMAHAMI PERILAKU APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU

Monang Sitorus

ETIKA MENJAGA NETRALITAS DAN IMPARSIALITAS BAGI BIROKRASI DAN PIMPINAN PENYELENGGARA PEMILU

Firman

RUANG INOVASI BAGI BIROKRASI PENYELENGGARA PEMILU

Sidik Pramono

MENEGUHKAN NETRALITAS, MEMATRI IMPARSIALITAS

Banani Bahrul

PILKADA DAN PENGUATAN DEMOKRASI DI ARAS LOKAL UNTUK MENCAPAI GOOD GOVERNANCE

Susi Dian Rahayu

PENERAPAN SISTEM PEMILU DISTRIK SEBAGAI ALTERNATIF PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK SECARA ALAMIAH

Ahmad Gelora Mahardika

DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

Ratnia Solihah



NETRALITAS & IMPARSIALITAS PNS

**SUSUNAN REDAKSI/
BOARD OF EDITOR**

PIMPINAN UMUM/General Chief
Jimly Asshiddiqie

Pimpinan Redaksi/Chief Editors
Nur Hidayat Sardini

Dewan Redaksi/Editorial Board
Anna Erliyana
Valina Singka Subekti
Saut Hamonangan Sirait
Endang Wihdatiningtyas
Ida Budhiati

Mitra Bestari/Peer Review
Komaruddin Hidayat
Yudi Latief
Irman Putrasidin
August Mellaz

**Penanggungjawab/
Officially Incharge**
Gunawan Suswantoro
Ahmad Khumaidi

**Redaktur Pelaksana/
Managing Editor**
Mohammad Saihu

Redaktur/Editors
Firdaus
Rahman Yasin
Fery Fatuurahan
Syopiannya Jaya Putra

Management Redaksi
Yusuf HDS
Dini Yamashita
Osbin Samosir

Data & Naskah
Arif Ma'ruf Suha
Titis Aditya Nugroho
Ferry YM.
Diah Widyawati
Umi Nadzifah
Arif Syarwani

Tata Bahasa
Irmawanti

Penerjemah/Translator
Arwani Suratman

Dokumentasi & Arsip
Sandhi Setiawan
Astuti

Sirkulasi
Rahmat Hidayat

Tata Letak/Layout & Sampul:
SoeDESAIN

Redaksi mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, pengamat/penggiat pemilu atau aktivis pro demokrasi, dan mereka yang berminat untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, disertasi, tesis, skripsi.

Naskah ditulis sesuai ketentuan pedoman penulisan, dan dikirim melalui email dengan menyertakan foto diri ke alamat Redaksi.

VISI:

- 1) Diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011).
- 2) Expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

MISI:

Terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*.

DAFTAR ISI

EDITORIAL _____ 2

TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)

**MEMAHAMI PERILAKU APARATUR SIPIL NEGARA
SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU** _____ 7
Monang Sitorus

**ETIKA MENJAGA NETRALITAS DAN IMPARSIALITAS
BAGI BIROKRASI DAN PIMPINAN
PENYELENGGARA PEMILU** _____ 20
Firman

**RUANG INOVASI BAGI BIROKRASI
PENYELENGGARA PEMILU** _____ 31
Sidik Pramono

**MENEHUKAN NETRALITAS,
MEMATRI IMPARSIALITAS** _____ 42
Banani Bahrul

**PILKADA DAN PENGUATAN DEMOKRASI DI ARAS LOKAL
UNTUK MENCAPAI GOOD GOVERNANCE** _____ 56
Susi Dian Rahayu

**PENERAPAN SISTEM PEMILU DISTRIK SEBAGAI
ALTERNATIF PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK
SECARA ALAMIAH** _____ 66
Ahmad Gelora Mahardika

**DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK** _____ 76
Ratnia Solihah

TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

ETIKA PEMILU DALAM PERSPEKTIF ISLAM _____ 95
Kholilur Rohman

**MENAKAR KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU
MELALUI PERSPEKTIF ETIKA ISLAM** _____ 107
Helby Sudrajat

MIMBAR

Satu Tulisan dalam tiga Edisi (Vol 2 – 4) - Edisi Kedua

KULIAH ETIKA _____ 121

*Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S. H.
Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
(DKPP RI)*

**GAGASAN PENGUATAN SISTEM ETIKA
PROFESI DAN JABATAN DI SEKTOR PUBLIK
(PUBLIC OFFICES AND SECTORS)**

PUBLIKASI

- RESENSI: KITAB BAGI PENCARI
KEADILAN PEMILU _____ 129
Sukowati Utami

- BIODATA PENULIS _____ 133
- PEDOMAN PENULISAN _____ 136
- CALL FOR PAPERS _____ 137

Opini yang dimuat dalam Jurnal "Etika & Pemilu"
tidak mewakili pendapat resmi DKPP

Lawrence M. Friedman (1967) dalam *“Legal Rules and the Process of Social Change”* berujar, *“Legitimacy is culturally defined”*. Fakta bahwa banyak di antara elit penguasa/pemimpin/pejabat/aparatur pemerintah (baca; pemimpin) negeri ini, yang cara berpikirkannya hanya bagaimana cara mendapatkan uang/harta benda/kekayaan yang banyak (tanpa peduli diperoleh dengan cara haram); menjadi kaya mendadak, tinggal di rumah elit, bermobil mewah, serta berkuasa dan dapat membina dinasti untuk terus berkuasa. Sungguh suatu *“fiasco”* memaknai jabatan/kekuasaan/legitimasi. Ironinya, kultur/budaya yang menjadi kebiasaan adalah budaya tanpa malu yang secara telanjang abai terhadap etika bermasyarakat, tanggungjawab sosial, dan kewajiban sebagai abdi negara. Padahal yang sangat dibutuhkan dari mereka adalah budaya malu (*shame culture*) untuk melakukan kesalahan, dan budaya bersalah (*guilt culture*) kalau melakukan sesuatu perbuatan yang salah sekalipun tidak ada yang melihat. Kesalahan yang nyata-nyata terjadi akibat tiadanya *“shame culture”* dan *“guilt culture”* adalah perilaku koruptif.

Dewasa ini, korupsi memang telah menjadi persoalan yang rumit di Indonesia karena dilakukan secara sistematis. Maka, tidak berlebihan suatu adagium yang dikutip J.E. Sahetapy (2014) dalam bukunya *“Fermentasi Pembusukan”*, *“Di Indonesia, “during the New Order, corruption is under the table ; after the New Order, corruption is above the table; and now during the Reformation corruption includes the table”*. Amalan yang berlandaskan *“shame culture”* dan *“guilt culture”*, ia tunjukkan dari pemberitaan surat kabar. Di Jepang kalau

Menteri mabuk, apalagi di muka umum, ia akan mengundurkan diri berdasarkan *“shame culture”*. Di Eropa kalau ada menteri yang melakukan plagiat, ia akan minta berhenti berdasarkan *“guilt culture”*.

John Girling (1997) dalam bukunya *“Corruption, Capitalism, and Democracy”*, yang melakukan studi kasus atas berbagai teori mengenai korupsi di sejumlah negara; seperti Filipina, Thailand, Perancis, Inggris, dan Indonesia. Menurutnya, korupsi lebih dari sekedar masalah kriminal. Girling membagi korupsi ke dalam tiga bagian besar, yakni korupsi fungsional, korupsi disfungsional, dan kekuatan normatif yang dapat mengalahkan korupsi.

Dari ketiga pembagian itu, Girling mengamini pernyataan *John Emerich Edward Dalberg Acton, first Baron Acton* (Lord Acton) yang menyatakan, *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”* (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut pasti korup). Lalu, siapa saja yang berpeluang menjadi penguasa atau memegang kekuasaan, khususnya di Pemerintahan? Dalam UUD 1945 atau berbagai perundangan lain, menyebutkan, siapa pun warga negara berhak memperoleh kekuasaan (baca juga: berkompetisi melalui Pemilu/pilkada, ada syarat).

Secara khusus UU yang mengatur Pilkada Serentak 2015 yang juga dipertegas dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015, mensyaratkan, bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ingin mencalonkan diri dalam peregelaran Pilkada wajib mengundurkan diri.

Hal ini juga telah ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur

Sipil Negara (ASN) di mana Pegawai ASN harus menjaga netralitas dari pengaruh politik, sehingga wajar kalau pegawai ASN harus mengundurkan diri sebelum menjadi calon bupati/walikota. Alasan mengundurkan diri bagi ASN yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah ditujukan untuk menjaga netralitas dari pengaruh partai politik. Selain itu, netralitas ASN ini agar menjamin keutuhan, kekompakan, segala perhatian pada tugas-tugas pelayanan publik bagi masyarakat agar tetap optimal.

Lebih Dekat dengan ASN?

Pegawai Negeri di Indonesia terdiri atas: PNS; Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI); Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

Pengertian pegawai negeri dan pejabat negara diatur dalam **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)**. Pegawai negeri yang disebut dalam UU ASN adalah PNS. PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai ASN adalah PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Seperti halnya di Inggris dan Perancis, pegawai negeri di Indonesia adalah sistem karir. Mereka dipilih dalam ujian seleksi tertentu, mendapatkan gaji dan tunjangan khusus, serta memperoleh pensiun.

Di Britania Raya, pegawai negeri tergabung ke dalam apa yang disebut dengan *British Civil Service* (Layanan Sipil Inggris). Mereka adalah pekerja yang direkrut dan dipromosikan berdasarkan keahlian. Pegawai negeri di Britania Raya harus netral dan dilarang terlibat dalam kampanye politik.

Di Amerika Serikat, pegawai negeri didefinisikan sebagai segala posisi yang berada di dalam cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif Pemerintah Amerika Serikat, kecuali posisi-posisi tertentu dalam *uniformed services*.

ASN Wajib Netral pada Pilkada 2015

Pada 24 Juli 2015, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) mengeluarkan Surat edaran (SE) Menpan_RB Nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 terkait netralitas aparatur sipil negara (ASN) dalam proses pilkada serentak pada 9 Desember 2015.

Disebutkan dalam SE tersebut bahwa isinya melarang seluruh pegawai negeri sipil untuk terlibat dalam kegiatan kampanye, baik menjadi anggota ataupun terlibat di dalamnya. Para ASN tidak diperkenankan menggunakan fasilitas negara untuk berkampanye. Selain itu juga tidak diperbolehkan mengganggu jalannya kampanye calon pimpinan daerah. SE juga mengandung imbauan kepada warga agar tidak mengajak aparatur sipil negara untuk terlibat dalam proses pilkada.

Adapun sanksi yang diberikan sesuai dengan UU No. 5 tahun 2014 tentang ASN yaitu PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik akan dijatuhi hukuman berupa diberhentikan dengan tidak hormat. SE ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), para Sekjen Lembaga Negara,

para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Non Struktural, para Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

PNS dan Daya Tarik Pemilu/kada.

Data terakhir yang dirilis Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB, 2015) menyebutkan, jumlah PNS se Indonesia kurang dari 4.5 Juta orang atau hanya berkisar 1,7 % dari sekitar 240 juta jiwa/penduduk Indonesia. Prosentase ini tentu masih jauh di bawah negara lain, seperti Brunei Darussalam yang memiliki perbandingan 3% dan Singapura sekitar 2% antara PNS dan basis penduduknya.

Dari data PNS Indonesia, sepintas memang tidak nampak banyak, akan tetapi jika yang ditarik adalah suara (baca; pengaruh). Maka PNS akan menjadi kekuatan sangat besar yang dapat memengaruhi suatu kebijakan. Misal untuk kepentingan atau dukungan politik (Pemilihan Umum).

Nasib PNS di Pemilu dapat dirunut dari awal pemerintahan Orde Baru antara 1966-1971, dikenal istilah "monoloyalitas" PNS kepada GOLKAR. GOLKAR yang dibesarkan oleh Presiden Soeharto sebagai kekuatan politik menjadikan PNS sebagai sasaran utama untuk dijadikan anggota dan pengurus mulai dari Pusat sampai tingkat Desa. Intimidasi terhadap PNS terjadi pada Pemilu pertama tahun 1971. Bagi PNS di Daerah yang tidak mau memilih GOLKAR dipindahkan ke pulau-pulau terpencil dan gajinya ditahan, bahkan ada yang diberhentikan sebagai PNS. Saat itu keluar istilah PNS "Korban Pemilu" bagi PNS yang memilih berhenti dari PNS dari pada menjadi anggota GOLKAR.

Saat Orde Baru lengser tahun 1998, monoloyalitas PNS terputus. Perubahan

UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 memberi pintu bagi PNS untuk "netral" dari Partai Politik. Netralitas bagi PNS diatur pada Pasal 3 sebagai berikut : (1) Pegawai Negeri bekedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan; (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik".

Aturan tentang netralitas dan imparialitas PNS pun terus secara khusus diatur dalam setiap perubahan perundangan yang mengatur Pemilu (Pilpres, Pileg/DPR/DPD/DPD, maupun Pilkada). Juga selalu menjadi peringatan khusus dari pemerintah (pusat dan daerah) Faktanya, masalah PNS terus menyelimuti surat kabar dengan bahasa kurang baik. Hampir dalam setiap Pemilu/Pemilukada selalu muncul berita terkait mobilisasi massa dari PNS, penggunaan fasilitas PNS, pemanfaatan anggaran negara yang dikelola PNS, dll. Fakta ini pula yang membuat PNS selalu menempati urutan pelaku korupsi terbanyak di Indonesia. Pada tahun 2014, 2015, Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW) berturut-turut merilis hasil risetnya yang menunjukkan profesi terbanyak pelaku tindak pidana korupsi adalah PNS.

TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)

Berisi Topik Utama yang ditetapkan Tim Redaksi; dihasilkan dari program Call for Papers; dalam rangka membangun keselarasan dinamika politik, hukum dan demokrasi yang berkembang di masyarakat (bottom up). Pola bottom up dimaksudkan agar nilai-nilai demokrasi benar-benar bersifat mendasar, struktural dan tidak terpolarisasi oleh hasrat membangun Negara atau pemerintahan yang lebih mengarah pada kepentingan politik. Pola bottom up menjadi penting karena pendekatan top down seperti yang dipraktikkan pada masa orde baru hanya akan mendistorsi aspirasi masyarakat.

This main article contains the main topic selected by Editorial Team; resulting from Call for Papers program in order to develop a harmony of political dynamics, law and democracy emerged in community. Bottom up pattern is intended that values of democracy are literally fundamental, structural and not polarized by desire to build a state or government that lead to political interest. Bottom up pattern becomes important because of top down approach as practiced in the new order era, would only distort aspirations of the people.

MEMAHAMI PERILAKU APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU

UNDERSTANDING THE BEHAVIOUR OF CIVIL STATE APPARATUS AS ELECTION ORGANIZERS

Monang Sitorus

ABSTRAK/ABSTRACT

Tulisan ilmiah ini bertujuan untuk membahas betapa pentingnya memahami perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai penyelenggara Pemilu. Data untuk tulisan ini dikumpulkan melalui kajian pustaka tentang pengertian perilaku penyelenggara Pemilu. Teori-teori perilaku yang dianggap penulis tepat untuk dipakai setelah dikumpulkan adalah teori (1) Abraham Maslow, (2). Sigmud Freud, (3). Mar'at, (4). Stepen Robbins, (5). Andreas A. Danandjaja, (6). McShane. at. al, (7). Paul & Kenneth H. Blanchard, (8). Gibson, dkk, (9) Fishbein, (10) Mitha Thoha dan (11) Colquitt, Lepine, dan Wesson. Melalui metode *logical reasoning* (penalaran logis), pada intinya kesimpulan yang dapat ditarik dari teori-teori perilaku yang dirancang para ahli bahwa memahami perilaku ASN sangat strategis disikapi dan menentukan berkualitas tidaknya penyelenggaraan Pemilu. Namun tidak ada satu teori yang pas dan berlaku secara universal khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu termasuk bagi Indonesia.

This scientific article aims to discuss the importance of understanding the behavior of the State Civil Apparatus as the organizer of the election. Data for this article were collected through a literature review on understanding the behavior of election organizers. Theories of behavior that are considered appropriate to be used after the author collected is the theory (1). Abraham Maslow, (2). Sigmud Freud, (3). Mar'at, (4). Steepen Robbins, (5). Andreas A. Danandjaja, (6). McShane . at. al, (7). Paul and Kenneth H. Blanchard, (8). Gibson, et al, (9) Fishbein, (10) Mitha Thoha and (11) Colquitt , Lepine , and Wesson . Through the method of logical reasoning, at its core conclusions that can be drawn from behavioral theories designed experts that understand the strategic behavior of State Civil Apparatus addressed and least qualified election organizer. But no single theory that fits and is applicable universally, especially in the organizing of the elections, including for Indonesia

Kata kunci: perilaku, penyelenggara Pemilu
Keywords : behavior, election administrator

A. PENDAHULUAN

Dalam praktiknya hanya ada dua macam bentuk Negara dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu Negara kesatuan dan Negara federal di mana Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jika dikaitkan dalam berpikir filosofis ada beberapa pertanyaan mendasar yang harus kita renungkan (1). Mengapa harus ada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)? (2). Mengapa Indonesia melakukan Pemilu? (3). Mengapa pemerintah memberikan perlindungan kepada warganya ketika pemilu? (4). Mengapa dibutuhkan kode etik penyelenggara pemilu bagi Aparatur Sipil Negara (ASN), (5) Mengapa harus ada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan lain-lain.

Jika dikaitkan dengan ide pembentukan negara yang dirumuskan para *founding fathers* mereka telah menyusun Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pemandu utama bernegara. Pada pembukaan alinea keempat secara tegas dikatakan "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial...". Untuk mewujudkan cita-cita mulia di atas bukanlah pekerjaan yang mudah diraih, khususnya melindungi setiap warga negara yang ikut berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas.

Sebab, pemilu yang berintegritas sesuatu yang bernilai dan disikapi dengan serius. Seperti kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas. Ke-12 asas-asas itu kemudian dikelompokkan dalam enam prinsip dasar etika dan perilaku kemudian diturunkan dalam indikator masing-masing. Ke-12 asas tersebut adalah (1) asas mandiri dan adil, (2). asas kepastian hukum, (3). asas kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas, (4). Asas kepentingan umum, (5) asas proporsionalitas (6). Asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas.

Dimensi-dimensi penyelenggaraan pemilu yang berintegritas di atas merupakan cita-cita kita bersama (*das sollen*). Namun fakta dilapangan (*das sein*) pelaksanaan Pemilu masih menyisahkan berbagai persoalan dan berpotensi terhadap pelanggaran ke-6 prinsip dasar etika dan perilaku yang harus kita tuntaskan bersama. Jika dicermati data dibawah ini rekapitulasi penanganan perkara dugaan pelanggaran kode etik DKPP terus mengalami peningkatan signifikan. Tahun 2012 pengaduan yang diterima 99, ddismiss 61 dan yang disidangkan 30 perkara. Tahun 2013 pengaduan yang diterima 606, ddismiss 444, disidangkan 142 perkara. Tahun 2014 pengaduan yang diterima 879, ddismiss 546 dan yang disidangkan 333 perkara. Tahun 2015 pengaduan yang diterima 136, ddismiss 112 dan yang disidangkan 24

perkara¹.

Potensi-potensi pelanggaran dimaksud merupakan rangkuman hasil *focus group discussion* (FGD) yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) di empat provinsi Sulawesi Utara, Jambi, Kepulauan Riau, Sumatera Utara, dikelompokkan kedalam tujuh kategori yaitu (1). Perencanaan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan terlambat (2). Administrasi yaitu penetapan daftar pemilih (antara KTP dan domisili) dan potensi pengelembungan suara, pendaftaran dan penetapan pasangan calon partai (3). Kesekretariatan yaitu konflik antar komisioner dengan sekretariat, konflik kepentingan (4). Rekrutmen yaitu kekuarangan SDM untuk PPS dan PPK, Pembentukan PPS atas usulan bersama Kepala Desa atau Lurah dengan BPD atau Dewan Kelurahan, tenggang waktu rekrutmen (4). Keuangan/anggaran yaitu sebagian besar anggaran pilkada tidak masuk dalam APBD, keterlambatan pencairan dana, rincian anggaran tidak sesuai dengan standar biaya belanja penyelenggaraan Pemilu (5). Sosial-budya yaitu memanfaatkan budaya parcel pada moment kebahagiaan, primordialisme dan fanatisme (6) Geografis yaitu kesulitan distribusi logistik, akses informasi dan transportasi yang terbatas (7). Ceremony yaitu menghadiri undangan dari pasangan calon yang bersifat pribadi dan terbatas, menghadiri undangan sosialisasi paslon secara

tertutup dan incambent menitipkan ASNnya kepada sekeretariat (sekda)².

Berdasarkan kondisi ideal (*das sollen*) dengan fenomena dilapangan hasil FGD (*das sein*) akhirnya timbul "gap" (kesenjangan) mengapa hal itu bisa terjadi?. Dengan demikian, tujuan utama tulisan ini adalah untuk memperkecil kesenjangan (*gap*) sedapat mungkin, di manakesenjangan pelayanan penyelenggara Pemilu penting untuk diperbaiki. Untuk memperkecil gap itu penulis menawarkan solusi dari sudut pemahaman perilaku dalam prespektif teoritik.

B. METODE

Metode yang digunakan untuk mengetahui, mengungkap dan menganalisis terjadinya "gap" (kesenjangan) perilaku ASN selaku penyelenggara Pemilu, maka digunakan metode esai kualitatif biasa dengan menggunakan metode penalaran logis (*logical reasoning*) yang juga biasa digunakan dalam tulisan ilmiah.

Data yang digunakan dalam tulisan ini dikumpulkan melalui kajian pustaka tentang pemahaman perilaku maupun hakekatperilakudanimplementasinya dalam penyelenggaraan Pemilu. Melalui cara berpikir deduktif, tulisan ini akan menyimpulkan tentang arti penting pemahaman perilaku yang di dalamnya ada etika dan nilai yang dapat membedakan seseorang sebagai penyelenggara Pemilu. Artinya, penyelenggara Pemilu atau aparaturnya yang baik adalah harus menjunjung etika sebagai pemandu dalam bertindak

¹ Sumber Sekretariat DKPP dan Bahan FGD di Parapat Sumatera Utara 9 September 2015

² Sumber Sekretariat DKPP dan Bahan FGD di Parapat Sumatera Utara 9 September 2015.

sehari-hari khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu.

C. HASIL ANALISIS

Pada bagian ini akan diungkap, dan dianalisis secara teoritis dasar terjadinya perilaku seseorang yang menjadi penyebab terjadi “gap”, apakah itu sebagai individu atau sebagai penyelenggara Pemilu. Sebab menurut keyakinan penulis terjadi pelanggaran etika Pemilu tidak terlepas dari perilaku penyelenggara sehingga membutuhkan Pemilu berintegritas. Bahkan era modern sekarang ini kampanye Pemilu berintegritas tidak hanya di negara-negara yang tengah dilanda kemelut politik dalam dan luar negeri, tetapi telah menjadi perhatian negara-negara maju dan berkembang termasuk Amerika Serikat, Jerman, Inggris, Perancis, Jepang, Korea Selatan dan lain-lain.³

Sesungguhnya, perilaku itu pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan aktivitas, yaitu unsur kepentingan atau tujuan, kebutuhan, keinginan, motivasi dan sikap seseorang. Karena itu, “perilaku yang diamati untuk mewujudkan Pemilu berintegritas”. Perilaku seseorang banyak dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal sesuai kepentingannya, misalnya ASN menjadi tim sukses kandidat tertentu sehingga dia lupa secara tidak sadar telah melanggar etika.

Jika ditelusuri secara etimologi etika berasal dari bahasa Yunani

³ Jimly Asshiddiqie, *Kuliah Etika, Memahami dan Menerapkan Sistem Etika Dalam Praktik Kehidupan Sosial*. Newsletter DKPP Edisi 5. II. Mei 2014, hal. 14.

Kuno “ethos’ yang berarti pagar pembatas ternak agar supaya ternak tersebut tidak berkeliaran seandainya. Walaupun pintu pagar tidak dikunci tetapi ternak yang berada dalam lingkaran pagar tidak berani keluar pagar. Dengan kata lain ternak tersebut sudah terbiasa untuk memperhatikan batas yang telah ditentukan meskipun pintu pagar ternak terbuka⁴. Karena itu, inti etika adalah kekuatan mental dan ketinggian moral individu penyelenggara pilkada. Penyelenggara Pemilu yang memiliki etika dan moral akan melakukan perbuatannya sesuai dengan norma atau aturan yang disepakati dan berusaha menghormati dan mempertahankannya. Etika harus dinomorsatukan dan menjadi pembimbing dalam setiap aktivitas bernegara dan berbangsa. Jadi tidak sekonyong-konyong bisa berubah-ubah, yakni hari ini lain, besok atau lusa lain pula dikatakan dan dilakukan. Betapa pentingnya etika sebagai pemandu dalam kehidupan sehari-hari, etika kini terus mengalami perkembangan bahkan tak terbendung dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pada Pasal 3 ayat (b) disebut Aparatur Sipil Negara adalah sebagai profesi berlandaskan pada kode etik dan kode perilaku. Pasal 4 ayat (d) dan (f) ASN yang bernilai adalah dapat menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak dan menciptakan lingkungan kerja

⁴ Djadja. H. A Saefullah *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Cetakan pertama. (Bandung : LP3AN FISIP UNPAD, 2007). hal. 151.

yang nondiskriminatif, kemudian pada pasal 5: Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.

Selanjutnya, Prof. Dr. Jimly Asshiddique, SH (2014: 14) mengemukakan ada beberapa bidang etika yang telah berkembang dalam praktik di dunia dewasa ini yaitu (1). Etika bidang ekonomi, (2). Bio-etik (*bioethics*), (3). Etika teknologi (*ethics of technology*), (4). Etika lingkungan (*environmental ethics*), (5). Etika sosial, etika organisasi, dan etika profesi dan (6). Etika sektor publik (*public sector ethics*)⁵. Yang dibahas dalam tulisan ini adalah etika sektor publik sebagai penyelenggara negara Pemilu dalam arti luas yaitu mencakup keseluruhan aspek sistem norma etika yang mengikat dan menuntun bagi para penyelenggara kekuasaan negara secara keseluruhan.

Sebagai penyelenggara Pemilu harus mudah membedakan yang baik dan buruk, benar dan salah, pantas dan tidak pantas. Hal ini dipertegas oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddique, SH (2014: 14) mengatakan etika berkaitan dengan nilai baik dan buruk dalam hubungan antar manusia dalam pergaulan bersama secara interaktif dalam kehidupan bermasyarakat.⁶

Sebetulnya, bila diibaratkan penyelenggara Pemilu yang beretika seperti “rel kereta” yang memiliki hasil rangkaian gerbong yang stabil, mengikat, permanen, tertulis, ada

sanksi, transparan, terukur, bersikap adil, dan mengandung sistem nilai sebagai pijakan standar moral yang harus dijaga/dipelihara oleh penyelenggara Pemilu sehingga kereta dapat melaju kencang dengan membawa warga datang kebilik suara sebagai tujuan yang dicita-citakan⁷. Inilah yang perlu dibangun para ASN sebagai penyelenggara Pemilu. Peserta dan penyelenggara Pemilu harus menghindari ketidaksetiaan dan *black campaign*. Kesepakatan tak hanya sekedar menghindari *black campaign*, tapi sekaligus mencegah kecurangan.

Misalnya, tidak menggunakan kekuatan ASN maupun penggunaan fasilitas negara. Karena itu, perilaku dansikapparacalondan penyelenggara Pemilu yang tidak konsisten menjaga etika sesungguhnya haruslah dijadikan pedoman bertindak dalam Pemilu. Pemilu yang taat asas (1) asas mandiri dan adil, (2). asas kepastian hukum, (3). asas kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas, (4). Asas kepentingan umum, (5) asas proporsionalitas (6). Asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas sebagai pilar utama justru harus ditularkan kepada generasi muda sebagai nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara.

Karena itu, agar penyelenggara Pemilu dapat menjalankan amanah, kita harus memahami kebutuhan si penyelenggara itu sendiri. Artinya, kebutuhan setiap orang itu berbeda satu sama lain bahkan bagi orang lain tidak bermanfaat, bahkan kekuatan-kekuatan yang memotivasi

⁵ Jimly Asshiddiqie. Op. Cit, hal. 14-15.

⁶ Jimly Asshiddique., *Kuliah Etika, Menegakkan Sistem Norm Agama, Etika dan Hukum*. Newsletter DKPP Edisi 6. II. Juni 2014, hal. 14.

⁷ Monang Sitorus, *Pilkada Berintegritas*. Koran Sinar Indonesia Baru, 7 September 2015. hal. 15

seseorang hari ini mungkin hampir tidak ada nilainya sebagai motivator bulan berikutnya atau tahun-tahun berikutnya. Karena itu, pimpinan lembaga harus memahami kebutuhan penyelenggara Pemilu itu sendiri, sebab adanya kebutuhan mereka merupakan kekurangan atau pendorong, hasrat “drive” (atau “desire”) yang membuat seseorang melakukan sesuatu sebagai mana yang mereka inginkan. Kekurangan yang dialami setiap manusia akan dicari melalui jalur-jalur organisasi. Misalnya, menjadi apparatus lembaga penyelenggara Pemilu dan setelah bergabung dalam beberapa waktu, pimpinan menilai prestasi kerjanya yang pada gilirannya menelurkan beberapa ganjaran atau hukuman.

Penilaian yang diperoleh aparatus kemudian menilainya dengan kebutuhan yang tidak dipenuhinya apakah sudah terpenuhi. Tegasnya, Luthans Freud⁸ mengatakan memahami perilaku seseorang kebutuhan individu menjadi amat penting diketahui.

Bagaimana kita memahami kebutuhan seseorang, tentu tampak dari perilaku atau sikap seseorang. Untuk mempermudah kita mengungkap perilaku seseorang ada beberapa model-model memahami perilaku. Sebagaimana diketahui model adalah keterkaitan antar variabel yang satu dengan yang lain dan telah mendapat proses penyederhanaan sehingga lebih fleksibel memahami fenomena yang diamati. Tujuan menggunakan model adalah untuk

memahami kenyataan atau realita dengan jalan mengorganisasi dan menyederhanakannya. Jadi model mewakili realita, tetapi bukan merupakan realita. Atau model adalah rencana, representasi, atau deskripsi yang menjelaskan suatu objek, sistem, atau konsep, yang seringkali berupa penyederhanaan atau idealisasi. Bentuknya dapat berupa model fisik (maket, bentuk prototipe), model citra (gambar rancangan). Dengan kata lain model merupakan cara memahami realita tentang perilaku. Karena itu, model-model perilaku tidak hanya satu, tetapi ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berpikir pembuatnya.

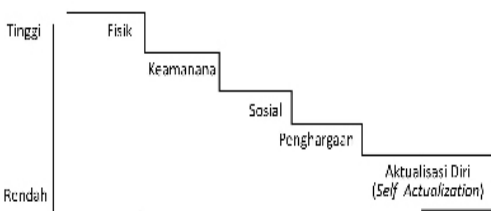
Untuk memahami kebutuhan manusia dapat ditelusuri dengan menggunakan berbagai teori-teori perilaku yang dikemukakan para ahli perilaku. Abraham Maslow⁹ mengatakan seseorang dapat diprediksi perilakunya jika kebutuhan yang bersangkutan telah dipenuhi seperti (1). kebutuhan-kebutuhan fisiologis (faali), seperti pemberian makanan, minuman, perilaku seksual atau dalam bentuk gaji; (2). kebutuhan keselamatan seperti keamanan, kemantapan, ketergantungan, perlindungan, kebebasan dari rasa takut, cemas dan kekalutan kebutuhan akan struktur, ketertiban, hukum, batas-batas kekuatan pada diri pelindung dan sebagainya seperti jaminan hari tua, jamsostek, asuransi; (3). kebutuhan akan rasa memiliki dan rasa cinta seperti, kebutuhan akan cinta, rasa

⁸ Luthans Freud. *Organization Behavior*. Tent Edition. (Boston : Mc Graw-Hill International Edition, 2005). hal. 128

⁹ Abraham. H. Maslow, *Motivasi dan Kepribadian*, Diterjemahkan oleh Nurul Iman, (Jakarta : LPPM, 1984). hal. 78-89

hasil, atau diterima sebagai kelompok sosial dalam lembaga; (4). kebutuhan akan harga diri seperti, kebutuhan akan kekuatan, akan prestasi, akan kecukupan, akan keunggulan dan kemampuan, akan kepercayaan pada diri sendiri dalam menghadapi dunia, status, ketenaran, pengakuan, perhatian, arti yang penting martabat atau apresiasi; (5). kebutuhan akan perwujudan diri sebagai apa yang ada dalam kemampuannya, kecenderungan ini dapat diungkapkan sebagai keinginan untuk makin lama makin istimewa untuk menjadi apa saja menurut kemampuannya.

Maslow menegaskan bahwa kelima jenis kebutuhan tersebut mempunyai kekuatan yang berbeda-beda dalam hal untuk dipuaskan dengan urutan-urutannya, seseorang akan terdorong motivasinya untuk memuaskan kebutuhan yang lebih tinggi setelah mampu memuaskan tingkat kebutuhan yang lebih rendah (kebutuhan fisik) kemudian akan bergeser kepada kebutuhan berikutnya. Tetapi bukan berarti bahwa kebutuhan yang lebih rendah menjadi hilang. Hirarki kebutuhan Maslow dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. : Hirarki Kebutuhan menurut Maslow.

Meskipun demikian perlu dipahami yang selalu menggoda manusia ada

tiga “ta” yang membuat perilakunya melenceng dari norma yaitu “Tahta, Harta, Wanita”. Meminjan istilah pemikir besar dunia (filsuf) Aristoteles mengatakan manusia itu *homo politicus* (makhluk politik yang selalu haus akan kekuasaan; atau tahta maka jadilah “ta” yang pertama. Karl Marx mengatakan manusia adalah *homo economicus* (binatang ekonomi yang tidak pernah kenal lelah mengejar uang, atau harta maka jadilah “ta” kedua. Sedangkan ahli psikolog Sigmund Freud mengatakan manusia adalah *homo sextus*, bahwa dalam diri manusia, dorongan sekslah yang paling menggebu-gebu sepanjang hidupnya atau wanita maka jadilah “ta” ketiga. Ta ketiga ini berasal dari dalam diri manusia, dan sulit ditebak, tapi tampak dari sikap (perbuatannya), sedangkan ta pertama dan kedua berasal dari luar diri manusia.

Kemudian, teori psikoanalisi yang diciptakan Sigmund Freud dikutip Alwisol¹⁰ mengatakan bahwa manusia memiliki kepribadian yang terdiri dari 3 unsur, yaitu *das Es, das Ich, dan das Ueber Ich* (dalam bahasa Inggris dinyatakan dengan *the Id, the Ego, dan the Super Ego*). *The Id* adalah aspek kepribadian yang dimiliki individu sejak lahir. Jadi *das es* merupakan factor pembawaan. *Das Es* merupakan aspek biologis dari kepribadian yang berupa dorongan-dorongan yang fungsinya untuk mempertahankan konsistensi atau keseimbangan. Misalnya rasa lapar dan haus muncul jika tubuh membutuhkan makanan dan

¹⁰ Alwisol. *Psikologi Kepribadian*. (Malang : Universitas Muhammadiyah Malang. 2005). hal. 17.

minuman. Jika ini terpenuhi maka rasa puas atau senang akan diperoleh.

The Ego merupakan aspek kepribadian yang diperoleh sebagai hasil interaksi individu dengan lingkungannya. Menurut Freud, *das ich* merupakan aspek psikologis dari kepribadian yang fungsinya mengarahkan individu pada realitas atas dasar prinsip realitas (*reality principle*). Misal ketika individu lapar secara realistis hanya dapat diatasi dengan makan. Dalam hal ini *das ich* mempertimbangkan bagaimana cara memperoleh makanan. Jika kemudian terdapat makanan, apakah makanan tersebut layak untuk dimakan atau tidak. Dengan demikian *das ich* berfungsi sebagai proses sekunder.

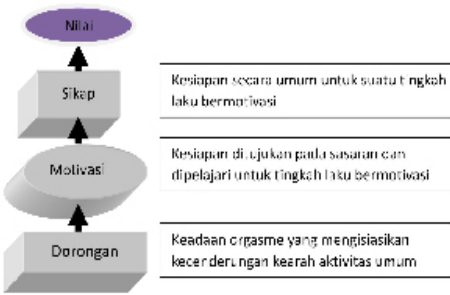
The Super Ego adalah aspek sosiologis dari kepribadian, yang isinya berupa nilai-nilai atau aturan-aturan yang sifatnya normative. Menurut Freud *das Ueber Ich* terbentuk melalui internalisasi nilai-nilai dari figur-figur yang berperan, berpengaruh atau berarti bagi individu. Aspek kepribadian ini memiliki fungsi : (1) sebagai pengendali *das Es* agar dorongan-dorongan *das Es* disalurkan dalam bentuk aktivitas yang dapat diterima sesuai norma di masyarakat (2) mengarahkan *das Ich* pada tujuan-tujuan yang sesuai dengan prinsip-prinsip moral (3) mendorong individu kepada kesempurnaan. Sigmud Freud berkesimpulan bahwa seseorang tidak selamanya menyadari hal-hal yang diinginkannya, sehingga perilaku dipengaruhi oleh motif atau kebutuhan bawah sadar.

Struktur motivasi demikian digambarkan sebagai struktur gunung es (yang tampak sedikit di atas permukaan tetapi di dalamnya penuh misteri). Manusia itu tampak dari wajahnya, tingkat pendidikannya, agamanya, budayanya, umurnya, jenis kelaminnya, kesamaptaannya (fostur), cara berpakaianya dan lain-lain. Namun yang tersembunyi adalah perilaku dan etika yang dimilikinya. Karena itu, sering kali hanya sebagian kecil saja yang tampak di atas permukaan.

Karena itu, perilaku manusia tidak dapat diperkirakan secara pasti karena bukan ilmu pasti seperti yang kita ketahui secara nyata, perilaku hanya dapat dilihat dari sikap dan diduga (kecenderungan) atau diprediksi karena timbul dari kebutuhan dan sistem nilai yang terkandung dalam diri manusia, sehingga tidak ada rumus yang sederhana untuk bekerja dengan manusia. Karena itu, untuk memahami perilaku seseorang, harus diikuti melalui aktivitasnya, setiap aktivitasnya akan berkorelasi dengan tujuan yang dicapai.

Selanjutnya, Mar'at¹¹ mengatakan memahami perilaku seseorang tidak terlepas dari kandungan sistem nilai (etika) di mananilai menunjukkan konsistensi tingkah laku individu, konsistensi itu berpangkal dari dorongan, motivasi, sikap sehingga memuncak pada sistem nilai sebagaimana disajikan pada gambar berikut:

¹¹ Mar'at, *Sikap Manusia Perubahan serta Pengukuran*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981). Hal. 11

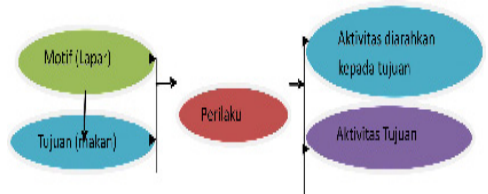


Gambar 2 : Hubungan antara Dorongan, Motivasi, Sikap, dan Nilai Sumber : Mar'at (1981:11)

Model rancangan Stepen Robbins dan Mary Coulter¹² mengatakan bahwa perilaku seseorang dapat dipahami melalui empat faktor psikologi yang meliputi sikap, kepribadian, persepsi, dan belajar. Sedangkan Andreas A. Danandjaja¹³ (2006:13) menekankan perilaku seseorang dapat dilihat pada sistem nilai yang dikembangkan menjadi nilai-nilai budaya, dan nilai-nilai pribadi sebagai awal pembentukan perilaku.

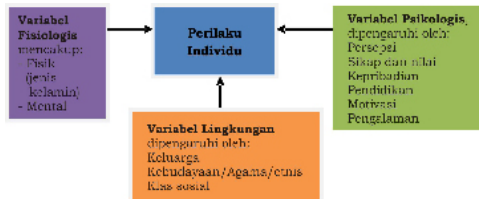
Model pemahaman perilaku berikutnya yaitu ciptaan McShane. at. al¹⁴ menyatakan bahwa perilaku individu ditentukan empat faktor, yakni motivasi (*Motivation*), kemampuan (*Ability*), persepsi (*Role perceptions*), dan faktor situasional (*Situational factors*) atau disingkat **MARS**. Bila salah satu faktor tersebut lemah maka perilaku manusia buruk. Kemudian model rancangan Hersey, Paul &

Kenneth H. Blanchard¹⁵ mengatakan perilaku itu muncul karena manusia itu lapar, dan ada tujuan memenuhinya yaitu makan sebagaimana disajikan pada gambar berikut:



Gambar 3. : Hubungan antara Motif, Tujuan dan Aktivitas

Selanjutnya Gibson, dkk,¹⁶ mengatakan memahami perilaku individu ada tiga variabel yang harus diketahui sebagai mana disajikan pada gambar berikut.



Gambar 4. : Variabel Yang Mempe-ngaruhi Perilaku Manusia

Sumber : Gibson, dkk, (2007: 52)

Kemudian, Fishbein yang dikutip Nawawi Hadari. H¹⁷ mengatakan perilaku adalah fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat seseorang untuk

¹² Stephan Robbins dan Mary Coulter, *Manajemen, Edisi kedelapan*, (Jakarta: PT Indeks, 2008). Hal. 52.

¹³ Andreas. A. Danandjaja, *Sistem Nilai Manajer Indonesia Tinjauan Kritis. Berdasar Penelitian*. (Jakarta : PPM, 2006). Hal. 13

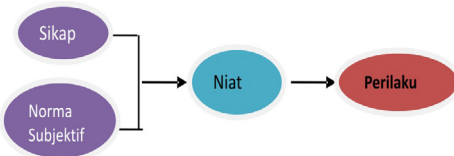
¹⁴ Mc Shane, Steven,L. , Glinow Von Mary, Ann, *Organizational Behavior*, (Boston : Mc Grwa-Hillim, 2005) hal. 210.

¹⁵ Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard. *Terjemahan Agus Dhanna, Pusdiklat Depdikbud, Manajemen Perilaku: Organisasi Pendayagunaan Sumberdaya Manusia*. (Jakarta: Erlangga, 2000). Hal. 24

¹⁶ Gibson, James L. John M. Ivancevich, James H. Jr. Donelly, *Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*, (alih bahasa oleh Nunuk Adiarni), (Jakarta: Binarupa Aksara, 2007). hal. 52

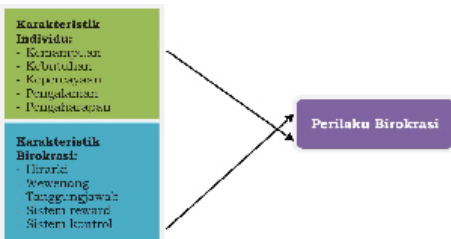
¹⁷ Nawawi Hadari. H. , 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*. (Yogyakarta : Gajah Mada University Press,2005). hal. 154.

melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal; *pertama*, sesuatu yang datang dari dalam dirinya yaitu sikap; *kedua*, sesuatu yang datang dari luar yakni persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya dalam kaitan dengan perilakunya. Model perilaku Fishbein dikutip Nawawi Hadari. H dapat disajikan pada gambar berikut :



Gambar. 5 : Teori Fishbein

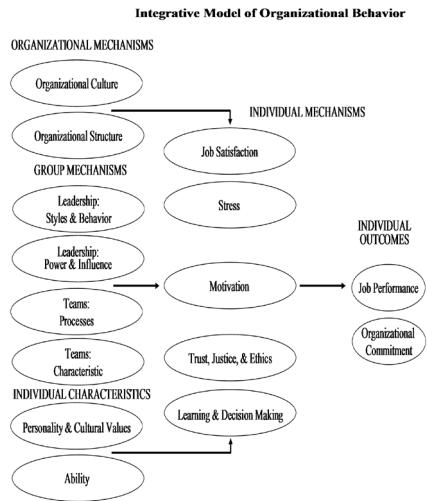
Selanjutnya Mitha Thoha¹⁸ menyatakan “perilaku aparatur merupakan suatu fungsi dari interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik atau lingkungan birokrasi”. Karakteristik individu meliputi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan. Sedangkan lingkungan birokrasi meliputi, hirarki, wewenang, tanggungjawab, sistem reward, dan sistem kontrol. Lebih jelasnya, bagaimana keterkaitan antara karakteristik individu dengan lingkungan birokrasi dapat disajikan gambar berikut:



Gambar 6 : Model Perilaku Birokrasi
Sumber : Thoha (2005: 187)

¹⁸ Thoha Miftah. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. (Jakarta : Raja Wali. 2005). hal. 205

Terakhir, model rancangan perilaku dalam sebuah lembaga. Colquitt, Lepine, dan Wesson¹⁹ mengemukakan model integrasi perilaku organisasi yang menjelaskan bahwa mekanisme organisasi, mekanisme kelompok, dan karakteristik individual secara langsung mempengaruhi mekanisme individual, dan selanjutnya mekanisme individual secara langsung mempengaruhi hasil-hasil individual. Model perilaku ini dapat disajikan pada gambar berikut:



Gambar 7: Model Integrasi Perilaku Individu dalam Organisasi
Sumber : Colquitt, Lepine, dan Wesson (2009:8)

Berdasarkan Gambar 7 di atas dapat diketahui bahwa mekanisme organisasi yang meliputi budaya organisasi, dan struktur organisasi, mekanisme kelompok yang meliputi gaya dan perilaku kepemimpinan, kuasa dan pengaruh kepemimpinan,

¹⁹ Jason A. Colquitt, Jeffery A. Lepine, dan Michael J. Wesson. *Organizational Behaviour. Improving Performance and Commitment in the Workplace*. (New York : McGraw-Hill. 2009) hal. 8

proses tim, karakteristik tim, dan karakteristik individual yang meliputi kepribadian dan nilai budaya, dan kemampuan secara langsung mempengaruhi mekanisme individual yang meliputi kepuasan kerja, stress, motivasi, kepercayaan, keadilan, etika, pembelajaran, dan pengambilan keputusan, selanjutnya mekanisme individual tersebut secara langsung mempengaruhi hasil-hasil individual yang meliputi komitmen organisasi dan kinerja.

Berdasarkan kajian teoritis perilaku individu maupun perilaku birokrasi yang dikemukakan para ahli di atas, dapat dikatakan bahwa perilaku manusia berkaitan erat dengan kebutuhan, sikap, nilai (*values*), etika, lingkungan, faktor psikologis, karakteristik individu, dan lingkungan (*environment*). Dengan demikian memahami perilaku manusia filosofinya harus memasukkan unsur kebutuhan sebagai pilarnya, atau tanpa memahami kebutuhan untuk memahami perilaku individu adalah keliru (kurang tepat). Hal ini diperkuat Siagian²⁰ mengatakan bahwa “pemahaman perilaku sesungguhnya meletakkan dasar yang kuat untuk mengerti etika dan sikap maupun kepribadian bawahan”. Kuatnya pendapat para pakar di atas memasukkan unsur sikap sejalan dengan pendapat Snaddowsky dikutip Nazsir²¹ mengatakan:

²⁰ Sondang P. Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000) hal. 210.

²¹ Nazsir Nasrullah. *Pengaruh Teknologi, Media Massa, dan Kelembagaan Sosial Terhadap Motivasi Modernisasi Ketenagakerjaan*, Studi di Kotamadya Bandung, Jawa Barat. Bandung : PPS Universitas Padjadjaran, 1997). Hal. 73

“bahwa sikap sangat berhubungan dengan perilaku, karenanya dapat digunakan untuk pendugaan atau peramalan perilaku, asalkan memenuhi kondisi tertentu. Kondisi dimaksud terdiri dari 4 (empat) macam yaitu: (1). kondisi yang sesuai (ada keselarasan/kesesuaian antara sikap dan perilaku); (2). Kondisi yang menghambat (adanya keterbatasan fisik yang ada pada individu); (3). Pengaruh sikap itu sendiri; (4). Kesulitan metodologik, artinya individu yang diukur perilakunya harus sama dengan individu diukur sikapnya. Misalnya, memprediksi perilaku individu A harus berdasarkan sikap individu A terhadap suatu objek, tidak bisa dari sikap individu B.

Dengan demikian bila dicermati model-model perilaku yang dikemukakan para ahli di atas tampak bahwa kebutuhan atau perilaku individu sebagai penyelenggara Pemilu sangat penting dan strategis dipahami agar lebih mudah untuk mengubah sikap penyelenggara Pemilu. Pakar perilaku di atas, sepakat bahwa perilaku itu berkaitan erat dengan sikap, perbuatan, etika, budi pekerti, akhlak. Itulah yang membedakan antara seseorang dengan orang lain sekaligus menjaga kehormatan dan martabat seseorang.

Aparatur Sipil Negara sebagai ujung tombak terdepan dalam penyelenggaraan Pemilu harus memiliki kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektifitas.

Sekaligus memahami dinamika yang terjadi di mata publik sebagaimana dikemukakan Lovelock dan Wright²² mengatakan ada 4 (empat) fungsi inti yang harus dipahami pelayan publik (1). Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa layanan seperti layanan pilkada, (2). Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan, (3). Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan (4). Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholders* terpenuhi.

Pemahaman fungsi inti pelayanan publik tersebut dapat menjadi dasar untuk mempertinggi kualitas pelayanan Pemilu. Sebagaimana diungkapkan Jasfar,²³ mengatakan bahwa “pelayan harus selalu berusaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*). Jika suatu produk layanan berkualitas maka akan dapat memberikan kepuasan kepada pelanggannya”. Oleh karena itu, penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas merupakan elemen yang strategis tentang keberadaan birokrasi pemerintah selaku penyelenggara Pemilu. Hal ini dipertegas Trilestari²⁴ mengatakan bahwa keberadaan

birokrasi harus memperhatikan kualitas sebagai elemen strategis sebagai pelayan publik.

D. KESIMPULAN

Jika ditarik kesimpulan dari pembahasan di atas maka untuk memahami perilaku Aparatur Sipil Negara sebagai penyelenggara Pemilu harus dipotret dari berbagai variabel diantaranya variabel kebutuhan, fisiologis, psikologis dan lingkungan internal dan eksternal yang turut berkontribusi untuk melahirkan seseorang memiliki kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektifitas. Karena itu, bila disintesiskan dalam kajian teoritis ini variabel kebutuhan, fisiologis, psikologis dan lingkungan internal dan eksternal baik secara langsung dan tidak langsung juga berpengaruh terhadap kualitas penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas. Namun disadari penulis tak ada satu teori yang pas dan berlaku secara universal untuk membahas penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas semua teori-teori perilaku di atas memiliki keunggulan masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwisol. 2005 *Psikologi Kepribadian*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Kuliah Etika, Memahami dan Menerapkan Sistem Etika Dalam Praktik Kehidupan Sosial*. Newsletter DKPP Edisi 5. II. Mei.

²² Lovelock, Christopher H. , dan Wright, Lauren K. *Principles of Service Marketing and Management*. Diterjemahkan Agus Widyanto. (Jakarta : PT Intermedia, 2005). hal. 15

²³ Jasfar. Farida. *Manajemen Jasa Pendekatan Terpadu*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005). hal. 58.

²⁴ Trilestari Wirjatmi Endang. *Keikutsertaan Masyarakat dalam Membangun Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi. Volume 1 Nomor 1 Tahun 2004. (Bandung : STIA LAN, 2004). Hal. 7

- 2014. *Kuliah Etika, Mene-gakkan Sistem Norma Agama, Etika dan Hukum*. Newsletter DKPP Edisi 6. II. Juni.
- Andreas. A. Danandjadja, 2006. *Sistem Nilai Manajer Indonesia Tinjauan Kritis. Berdasar Penelitian*. Jakarta: PPM
- Gibson, James L. John M. Ivancevich, James H. Jr. Donnelly, 1997, *Organi-sasi, Perilaku, Struktur, Proses, (alih bahasa oleh Nunuk Adiarni)*, Binarupa Aksara, Jakarta
- Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard. 2000. Terjemahan Agus Dhanna, Pusdiklat Depdikbud, *Manaje-men Perilaku: Organisasi Pendaya-gunaan Sumberdaya Manusia*. Jakarta: Erlangga
- Jason A. Colquitt, Jeffery A. Lepine, dan Michael J. Wesson. 2009. *Or-ganizational Behaviour. Improving Perfomance and Commitment in the Workplace*. New York : McGraw-Hill.
- jasfar. Farida. 2005. *Manajemen Jasa Pendekatan Terpadu*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Lovelock, Christopher H., dan Wright, Lauren K. 2005. *Principles of Service Marketing and Management*. Diterjemahkan Agus Widyanto. Jakarta : PT Intermasa
- Luthans Freud. 2005. *Organization Behavior*. Tent Edition. Boston : Mc Graw -Hill International Edition
- Mar'at, 2001. *Sikap Manusia Perubahan serta Pengukuran*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Mc Shane, Steven, L., Glinow Von Mary, Ann, 2005. *Organizational Behavior*, Boston : Mc Grwa-Hillim
- Nawawi Hadari. H. , 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Nazsir Nasrullah. 1997. *Pengaruh Teknologi, Media Massa, dan Kelembagaan Sosial Terhadap Motivasi Modernisasi Ketenaga-kerjaan*. (Studi di Kotamadya Bandung) Jawa Barat. Bandung : PPS Universitas Padjadjaran
- Stephan Robbins dan Mary Coulter, 2007. *Manajemen Edisi kedelapan*, Jakarta: PT Indeks.
- Saefullah. Djadja. H. A 2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Cetakan pertama. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD
- Sitorus, Monang 2015. *Pilkada Berintegritas*. Surat Kabar Sinar Indonesia Baru. 7 September 2015
- . 2014. *Pengaruh Perilaku Individu Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (Kajian Teoritik)*. Jurnal. Visi. Vol. 22 No. 3 Oktober
- Sondang P. Siagian, 2000. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Jakarta: Rineka Cipta
- Thoha, Miftah 2005. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta : Raja Wali.
- Trilestari Wirjatmi Endang. *Keikut-sertaan Masyarakat dalam Mem-bangun Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi. Volume 1 Nomor 1 Tahun 2004. Bandung : STIA LAN

ETIKA MENJAGA NETRALITAS DAN IMPARSIALITAS BAGI BIROKRASI DAN PIMPINAN PENYELENGGARA PEMILU

ETHICS MAINTAIN NEUTRALITY AND IMPARTIALITY OF BUREAUCRACY AND HEAD OF ELECTION ORGANIZERS

Firman

ABSTRAK/ABSTRACT

Kajian ini tentang bagaimana menjaga etika netralitas dan imparzialità birokrasi dan penyelenggara Pemilu serentak 2015 yang dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015. Diketahui bahwa ada tiga lembaga negara sebagai lembaga paling bertanggungjawab dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Masing-masing mempunyai tupoksi yang berbeda, namun terintegrasi dalam banyak hal pada pelaksanaan dan tahapan Pemilu. Yang menjadi sorotan utama pada kajian ini adalah mengenai etika penyelenggara Pemilu, karena beberapa pengalaman Pemilu memberikan gambaran bahwa begitu lemahnya sistem regulasi kita dalam hal kode etik. Kajian ini juga mendalami peran birokrasi dalam menjaga netralitasnya dalam setiap ajang Pemilu. Hal ini dikarenakan seringkali birokrasi menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dalam kompromi kepentingan khususnya pada pemilihan kepala daerah.

This study is about how to maintain the ethic of neutrality and impartiality of the bureaucracy and the local election organizers of the 2015 held on December 9th, 2015. It is known that there are three state institution which most responsible for the election in Indonesia, namely the General Elections Commission (KPU), the Election Supervisory Body (Bawaslu) and the Ethic Court of Election Organizer (DKPP). Each has different duties, but integrated in many ways on the implementation and stages of the election. Which became the main focus of this study is about the ethics of election organizers, because some election experiences showed us that our regulatory system is so weak in terms of the code of ethics. This study also explores the role of bureaucracy in maintaining its neutrality in any election. This because the bureaucracy become a part that can not be separated in the interest compromise, especially in local elections.

Kata Kunci : Etika Birokrasi, Netralitas dan Imparsialitas, Penyelenggara Pemilu

Keyword : Bureaucracy Ethic, Neutrality and Impartiality, Election Organizer

A. PENDAHULUAN

A. 1. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan Pemilu secara serentak tidak saja sebagai pesta demokrasi yang dilakukan oleh beberapa daerah namun, juga sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dileselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan republik Indonesia berdasarkan konstitusi yang dianut bangsa ini. Seperti yang dikemukakan dan diputuskan oleh lembaga negara Kominsi Pemilihan Umum (KPU) bahwa pada tanggal 9 desember 2015 Komisi Pemilihan Umum memastikan bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak tahun ini akan digelar pada 9 Desember 2015. Sampai hari ini jumlah pasangan calon yang mendaftar ada 852 pasangan calon. Terdiri dari 21 pasangan calon untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, 714 untuk pemilihn bupati/wakil bupati, serta 117 pasangan calon untuk pemilihan walikota dan wakil walikota¹

Tahun ini merupakan kali pertama bangsa ini menyelenggara Pemilu secara serentak. Tuntutan masyarakat tentu saja adalah Pemilu bisa berjalan dengan baik dan benar melalui penyelenggaraan Pemilu. Tantangan terbesar bagi penyelenggara Pemilu khususnya KPU mulai diuji ketika beberapa daerah hanya memiliki satu calon saja. Namun bisa teratasi oleh keputusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan

uji materi soal calon tunggal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. MK memperbolehkan daerah dengan calon tunggal untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak periode pertama pada 9 Desember 2015².

Dengan demikian yang penting saat ini untuk diresapi adalah persoalan netralitas dan etika bagi Aparatur Sipil Negara dan pimpinan penyelenggara Pemilu. Tanpa adanya etika dan netralitas dalam Pemilu akan memunculkan berbagai permasalahan dan konflik serta sengketa hasil. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sampai sejauh ini telah memberikan sanksi terhadap beberapa anggota KPUD yang dianggap telah melakukan atau melanggar kode etik yang sudah ditentukan melalui regulasi peraturan bersama penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU dan DKPP).

Namun, demikian secara teknis pimpinan KPU dan KPU kab/kota dan Aparatur Sipil Negara akan banyak disoroti pada persoalan netralitas dalam Pemilu. Pengalaman Pemilu-Pemilu sebelumnya telah memberikan contoh yang cukup banyak mengenai lahirnya pemicu konflik dikarenakan karena rendahnya profesionalitas penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun BAWASLU dan jajaranya.

Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut maka, penulis beranggapan bahwa penting untuk merumuskan suatu masalah yakni, bagaimana menjaga etika netralitas

¹ Lihat <http://nasional.kompas.com/read/2015/08/07/14561721/Pilkada>. Serentak. Tetap. Digelar. pada.

² Lihat <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2015/4101/810-Pasangan-Calon-telah-Terdaftar-dalam-Pilkada-Serentak-2015>

dan imparsialitas bagi aparat sipil Negara dan pimpinan penyelenggara Pemilu?

B. HASIL ANALISIS

Dahl³ menekankan adanya hak suara yang sama dalam demokrasi. Ketika terjadi proses pengambilan keputusan (Pemilu) maka setia yang terlibat harus sama hak suaranya untuk dapat melakukan *voting*. Setalanya baru lahir pemahaman diaman mereka yang terlibat harus berkesempatan mengkaji alternatif keputusan lain berikut dampak-dampaknya.

Pemilihan umum yang dilakukan secara serentak 2015 akan menjadi parameter tersendiri terhadap beberapa pengalaman Pemilu yang telah dilaksanakan sebelumnya. Afan Gaffar⁴ menjelaskan beberapa hal terkait dengan penyelenggaraan Pemilu yakni, harus tuntas. Artinya pelaksanaan Pemilu haruslah bersifat menyeluruh jangan lagi ada peraturan atau regulasi yang hanya menguntungkan calon atau kandidat tertentu. Sejalan dengan hal tersebut dikemukakan juga Taagapera, Shugart dan Lijpharth⁵ bahwa para pemilih harus melakukan rangkaian pemilihan dengan sederhana atau tidak rumit agar pelaksanaan bisa berjalan dengan baik tanpa melahirkan keraguan beberapa saksi atau calon.

Beberapa hal yang perlu menjadi diskursus sebelum mengkaji lebih jauh mengenai netralitas penyelenggara pemilihan umum. Dimana dipahami bahwa penyelenggara Pemilu terdiri dari beberapa lembaga negara yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga ini beriringan dalam menjalankan segala proses dan aktifitas penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

Bangsa dan *civil society* menaruh pengharapan yang sangat besar terhadap ketiga lembaga ini untuk bisa menciptakan Pemilu yang demokratis dan dicita-citakan dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang dapat membawa kesejahteraan dan martabat bangsa. Beban besar ini tentu saja tidak mudah untuk di wujudkan dengan mudah. Perjalanan kePemiluan bangsa ini juga banyak memberikan pengalaman yang kompleks. Lahirnya konflik horisontal dan vertikal yang begitu tajam karena beberapa penyelenggara Pemilu tidak bisa berperilaku netral dan imparsial.

Jika membahas mengenai penyelenggara Pemilu dan jajarannya akan menjadi sangat luas. Khususnya bagi lembaga KPU dan Bawaslu. Kedua lembaga ini mempunyai struktur sampai ke pelosok desa. KPU misalnya dalam hal teknis penyelenggaraan mulai dari tingkat Pusat, KPU Provinsi, KPU kab/kota, PPK, PPS, sampai pada tingkatan KPPS. Tanggungjawab yang begitu besar ini dalam kesuksesan kedaulatan rakyat melalui Pemilu seperti disinggung oleh Miriam

³ Robert A. Dahl. *Perihal Demokrasi; Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta 2001

⁴ Affan Gaffar. *Politik Indonesia ;Transisi menuju demokrasi*. Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2005. Hlm 253-254

⁵ Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven, Yale University Press

Budiarjo⁶. Begitupun halnya dengan lembaga Bawaslu yang mempunyai struktur sampai ke desa.

B.1. Memahami Netralitas, Imparsialitas dan Penyelenggara Pemilihan Umum

Prinsip netralitas, dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI)⁷ adalah bebas dan tidak memihak. Sedangkan imparsialitas adalah memperlakukan sama secara general. Landasan dan Prinsip dasar etika dan perilaku diatur sangat jelas dalam Peraturan Bersama Penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU dan DKPP) nomor 1, 11 dan 13 tahun 2012 tentang Kode etik⁸. Pasal 2, 4 didalamnya disebutkan bahwa Kode Etik bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU dan jajarannya serta Bawaslu dan jajarannya. Di dalam pasal lain dipertegas bahwa penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas;

- a. Mandiri
- b. Jujur
- c. Adil
- d. Kepastian hukum
- e. Tertib
- f. Kepentingan umum
- g. Keterbukaan
- h. Proporsionalitas
- i. Profesionalitas
- j. Akuntabilitas
- k. Efisiensi
- l. efektifitas

⁶ Lihat (Budiajo, 2008) Mirian Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2008

⁷ kamus besar bahasa Indonesia

⁸ Peraturan bersama kode etik penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2012

Dengan menjaga etika netralitas atau ketidak berpihakan penyelenggara Pemilu memang menjadi persoalan tersendiri. Beberapa penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU kab/kota sering kali berperilaku tidak sesuai dengan prinsip dasar kode etik yang telah ada. Ini bisa jadi disebabkan karena ketidakpahaman atau lemahnya proses seleksi yang telah berlangsung selama ini.

Menurut Sardini⁹ memaparkan 13 modus-modus pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terdiri dari :

1. *Vote Manipulation*, Mengurangi, menambahkan, atau memindahkan perolehan suara dari satu peserta Pemilu ke peserta Pemilu lainnya, perbuatan mana menguntungkan dan/atau merugikan peserta Pemilu satu dengan lainnya.
2. *Bribery of Officials*, pemberian sejumlah uang atau barang atau perjanjian khusus kepada penyelenggara Pemilu dengan maksud memenuhi kepentingan pemberinya atau untuk menguntungkan dan/atau merugikan pihak lain dalam kepersertaan suatu Pemilu (*candicacy*).
3. *Un-Equal Treatment*, perlakuan yang tidak sama atau berat sebelah kepada peserta Pemilu dan pemangku kepentingan lain.
4. *Infringements of the right to vote*, pelanggaran terhadap hak memilih warga negara dalam Pemilu.
5. *Vote and Duty Secrecy*, secara terbuka memberitahukan pilihan politiknya dan menanyakan pilihan

⁹ Nur Hidayat Sardini. *Modus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu* dalam http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detailberita&id=1755_30/11/15

politiknya dalam Pemilu kepada orang atau pemilih lain.

6. *Abuse of Power*, memanfaatkan posisi jabatan dan pengaruh-pengaruhnya, baik atas dasar kekeluargaan, kekerabatan, otoritas tradisional atau pekerjaan, untuk mempengaruhi pemilih lain atau penyelenggara Pemilu demi mendapatkan keuntungan-keuntungan pribadi.
7. *Conflict of Interest*, benturan kepentingan.
8. *Sloppy Work of Election Process*, ketidakcermatan atau ketidaktepatan atau ketidakteraturan atau kesalahan dalam proses Pemilu.
9. *Intimidation and Violence*, melakukan tindakan kekerasan atau intimidasi secara fisik maupun mental.
10. *Broken or Breaking of the Laws*, melakukan tindakan atau terlibat dalam pelanggaran hukum.
11. *Absence of Effective Legal Remedies*, kesalahan yang dapat ditoleransi secara manusiawi sejauh tidak berakibat rusaknya integritas penyelenggaraan Pemilu, juga hancurnya independensi dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.
12. *The Fraud of Voting Day*, kesalahan-kesalahan yang dilakukan penyelenggara Pemilu pada hari pemungutan dan penghitungan suara.
13. *Destroying Neutrality, Impartiality, and Independent* atau menghancurkan/mengganggu/mempengaruhi netralitas, imparialitas dan kemandirian.

Sedangkan dalam pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku dalam

peraturan bersama penyelenggara Pemilu tahun 2012 pasal 10 pada point (a) dijelaskan bahwa dalam melaksanakan asas mandiri dan adil, penyelenggara Pemilu berkewajiban untuk bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai tertentu, calon, peserta Pemilu, dan media massa tertentu.

Persoalan yang seringkali tidak digali secara mendalam mengenai pelanggaran kode etik adalah keberpihakan pada media massa tertentu. Hal ini memang terkadang sangat sulit didalami pelanggarannya padahal dalam prakteknya hampir semua anggota KPU dan jajarannya sangat akrab dengan media massa tertentu. Sehingga sering kali publik bisa menyimak dan membaca berita terkait penyelenggaraan Pemilu dan tafsir dan pemberitaan yang beragam. Ini bisa dijustifikasikan bahwa dalam internal kelembagaan ada keberpihakan yang belum terjelaskan. Alasan memasukkkan unsur media massa sangat beralasan agar menghindari pengaruh atau informasi yang tidak akurat.

Disinilah dibutuhkan para penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU dan Bawaslu serta jajaran dibawahnya untuk bisa tetap bersikap netral karena melihat situasi dan kondisi industri politik saat ini sangat erat kaitannya dengan media massa baik secara elektronik maupun media cetak. Kita dapat melihat sampai sekarang bagaimana intervensi media massa telah mempengaruhi psikologis arah dan opini publik. Meskipun demikian penyelenggara

Pemilu sangat membutuhkan media dalam menyampaikan secara berbagai tahapan dan kesiapan Pemilu guna memberikan informasi yang cukup dan memadai sebagai pendidikan politik

B. 2. Birokrasi dan Penyelenggaraan Pemilu

Potensi tidak netralnya beberapa Aparatur Sipil Negara (Birokrasi) menjadi perhatian khusus bagi beberapa kementerian khususnya Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Hal ini dibuktikan dengan penandatanganan MoU atau nota kesepahaman mengenai netralitas ASN dalam Pilkada Serentak di pada tanggal 9 desember 2015¹⁰. Namun kesepahaman ini tentu saja tidak mudah untuk diwujudkan di daera-daerah. Mengingat kultur dan karakter sosial yang beragam.

Dibeberapa daerah bukan menjadi rahasia umum ketika seorang birokrat yang menduduki jabatan tertentu ikut terlibat secara passif memberikan dukungan secara terselubung karena adanya janji atau iming-iming ketika kelak terpilih jadi bupati akan mendapatkan posisi khusus atau minimal akan tetap menjabat. Utamanya bagi calon bupati petahana, jelas menjadikan kekuasaannya sebagai mesin politik terhadap birokrasi. Dalam FGD yang dilakukan Kemenkopolhukan menganggap bahwa Pemilu akan membuat birokrasi terkotak-kotak¹¹.

Seperti yang dikemukakan oleh Khairun Najib¹² Ada empat faktor budaya birokrasi yang bisa mempengaruhi sistem politik lokal; *pertama* birokrasi sebagai sebuah “institusi pemerintah” yang memegang peranan politik amat penting dalam penentuan kebijakan pemerintah di daerah, yang berujung kepada dominasi budaya politik primordial kesukuanisme, sehingga independensi pelayanannya menghasilkan tangan-tangan besi bagi penguasa yang menguasai pemerintahan tersebut. *Kedua* birokrasi dijadikan tameng dalam memahami “budaya politik elit”, hal ini disebabkan sebagian elit politik Indonesia terdiri dari para birokrat, yaitu aparatur negara, baik eksekutif maupun legeslatif. Dan birokrasi dijadikan salah satu penentu dalam pembangunan daerah, baik sebagai pemikir, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, sebagaimana tercermin dalam konsep “administrator pembangunan”. Sehingga peranan *civil society* sedikit dikesampingkan oleh pihak yang berkuasa, yang membuat pemerintah daerah jauh dari nilai-nilai *good governance* dan menyuburkan patalogi birokrasi.

Ketiga budaya klonialisme (feodalisme) masih mengendap pada birokrasi Indonesia, yaitu menganggap pemimpin pemerintahan sebagai raja yang selalu benar, selalu diikuti perkataannya, walaupun membuat penyuburan kantong saku pemimpin. Keempat loyalitas kepada atasan

¹⁰ <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/3835-mutlak-netralitas-asn-dalam-pilkada>. Diakses tgl 28/11/15

¹¹ <http://www.polkam.go.id/Berita/tabid/66/mid/394/newsid394/317/language/en-US/Default.aspx>.

¹² Lihat <http://hminews.com/opini/Pemilukada-dan-birokrasi-di-indonesia/>.

bukan kepada organisasinya, meskipun pemimpinnya keluar dari jalur konsep organisasi tetapi keberanian untuk mengemukakan kesalahannya tidak dijadikan sebuah kekuatan kepentingan umum (*general interest*). Dan birokrasi belum berorientasi pada prestasi, karena bawahan dianggap sebagai saingan dalam sebuah organisasi, yang mengakibatkan kebiasaan menunggu petunjuk dan pengarahannya atasan sehingga kurangnya inisiatif untuk melayani masyarakat

B.3. Menjaga Etika Netralitas dan Imparsialitas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia

Beberapa hal yang menjadi prinsip dasar etika dan perilaku yang diatur dalam bagian kedua pasal 7 point (a) Peraturan Bersama Penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU dan DKPP) nomor 1, 11 dan 13 tahun 2012 tentang Kode etik¹³. Dijelaskan bahwa penyelenggara Pemilu berkewajiban memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu.

Disini sangat jelas untuk bagaimana semua yang masuk sebagai penyelenggara Pemilu untuk bisa saling menjaga kehormatan lembaga lain. Namun, yang terjadi adalah dalam praktek dilapangan KPU dan Bawaslu di jajaran kab/kota dan provinsi seolah-olah muncul konflik laten. Jika arah dan tuduhan pelanggaran kode etik yang sangkakan jelas itu tidak jadi masalah. Akan tetapi ketika sudah diwacanakan dan diliput media isu-isu seperti ini ikut mempengaruhi kepercayaan masyarakat. Tidak salah

¹³ *ibid*

memang ketika misalnya panwas kab/kota melakukan tugasnya akan tetapi perlu adanya etika yang harus diperhatikan seperti yang telah disebutkan yakni harus menjaga kehormatan lembaga penyelenggara lain seperti KPU.

Ini juga sejalan dengan beberapa norma lain untuk menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu. Di beberapa tempat kesalahan teknis seperti masalah pengaturan kampanye dan debat misalnya telah membuat rusuh. Beberapa hal yang memicu permasalahan karena alasan tidak mampunya beberapa penyelenggara KPU untuk bisa berperilaku adil dan netral seperti yang disebutkan¹⁴ :

- a. Keberpihakan anggota KPU kab/kota dan jajarannya kepada salah satu pasangan calon.
- b. Kewenangan KPU kab/kota yang besar dalam menentukan pasangan calon
- c. Tidak adanya ruang bagi para bakal calon untuk menguji kebenaran hasil penelitian administrasi persyaratan calon.
- d. Pengambilalihan penyelenggaraan sebagian tahapan Pilkada oleh KPU di atasnya.
- e. Keberpihakan anggota Panwaslu kepada salah satu pasangan calon
- f. Anggota Panwaslu menjadi pembela/promotor bagi pasangan calon yang kalah.

Permasalahan di beberapa daerah yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU pada Pemilu

¹⁴ Lihat Sofyan, S. <http://www.lemhannas.go.id/portal/daftar-artikel/1634-permasalahan-dan-solusi-Pemilukada.html> 23/15

pilpres 2014 yang ada di beberapa daerah seperti di Bantul beberapa anggota penyelenggara KPU yang menjadi salah satu pendukung calon tertentu.¹⁵ Begitupun hal di Kabupaten Cilacap beberapa KPPS yang membagikan stiker calon tertentu. Ini menjelaskan bahwa begitu lemahnya komitmen dan perilaku profesionalitas penyelenggara Pemilu.

Pada point (d) pada pasal 7. Peraturan Bersama Penyelenggara Pemilu (KPU, BAWASLU dan DKPP) nomor 1, 11 dan 13 tahun 2012 tentang Kode etik¹⁶. Disebutkan bahwa menghargai dan menghormati sesama lembaga penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu. Pada posisi ini seringkali terjadi semangat yang begitu besar untuk sekedar memperlihatkan ke publik bahwa kinerja pengawasan Pemilu berjalan dengan baik. Namun, terkadang dalam proses pelaksanaan dan tuduhannya kadang mengada-ada. Tapi kita bisa mengambil sisi positifnya bahwa fungsi pengawasan masih jalan.

Seperti tabel berikut ini memperlihatkan bahwa ada 9.533 total pelanggaran dalam Pemilu 2014 dan dilaporkan nsekitar 2.076. namun pada saat ddilakukan verifikasi ternyata ada sekitar 2033 yang merupakan bukan pelanggaran. Paling dari 3 jenis pelanggaran. Pelanggaran administrasi yang paling banyak yakni 7.292 dan paling sedikit mengenai pelanggaran etik.

Rekap Data Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014¹⁷

Penerimaan		Bukan Pelanggaran	Rekomendasi		
Temuan	Laporan		Pelanggaran Administrasi	Pelanggaran Pidana	Pelanggaran Kode Etik
7.478	2.076	2.033	7.292	188	38
Total	9533				

Keterangan : Berdasarkan laporan hasil penanganan pelanggaran sd 20 Mei 2014.

Meskipun pelanggaran etika tidak begitu signifikan jika dibandingkan dengan pelanggaran lainnya dari segi kuantitas. Namun dasar dari segala pelanggaran tersebut terkdang didahului karena penyelenggara Pemilu tidak patuh pada kode etik yang telah di atur dalam peraturan dan UU.

Bawaslu¹⁸ mengemukakan bahwa adapun trend pelanggaran kode etik (38 kasus) Pemilu Anggota DPR, DPD Dan DPRD Tahun 2014 sebagai berikut:

- a) Permasalahan Pemutakhiran DPT oleh KPU/jajaran;
- b) Dalam tahapan Pencalonan, KPU/jajaran tidak cermat dalam melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual Bakal Calon Anggota DPRD;
- c) KPU/jajaran tidak memproses Dokumen Pencalonan Bakal Calon

¹⁵ Lihat <http://m.solopos.com/2014/07/11/pilpres-2014-tidak-netral-kpps-di-bantul-diberhentikan-518632.25/15> (Sardini, 2015)

¹⁶ Op. Cit

¹⁷ Makalah Disampaikan oleh Ketua Bawaslu Rapat koordinasi nasional dalam rangka pemantapan pelaksanaan Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014 Sentul International Convention Center Bogor, 4 Juni 2014

¹⁸ Ibid

- Anggota DPRD terkait dengan Model BB-5;
- d) KPU/jajaran tidak melaksanakan rekomendasi Pengawas Pemilu terkait dengan Calon Anggota DPRD;
 - e) Penyelenggara Pemilu masuk dalam Daftar Calon Tetap;
 - f) Penyelenggara Pemilu turut serta dalam Kampanye Pemilu;
 - g) Perubahan Perolehan Suara oleh Penyelenggara Pemilu;
 - h) Penyelenggara Pemilu tidak melaksanakan Pemungutan dan Penghitungan Suara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Dari beberapa uraian tersebut kita bisa mengambil contoh satu poin seperti pada poin (f) yakni penyelenggara Pemilu turut serta dalam Kampanye Pemilu. Trend yang disampaikan ini masih sangat relevan untuk dijadikan barometer dalam pelaksanaan Pemilu serentak yang akan dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015. Oleh karena itu, perlu adanya regulasi khusus untuk mengatur ini agar tidak terjadi lagi. Ini tidak berlaku untuk KPU dan jajarannya semata tapi juga oleh Bawaslu.

Dari beberapa data yang disebutkan sebelumnya bahwa dari data yang dihimpun oleh Bawaslu memperlihatkan bahwa ada 38 kasus pelanggaran etik yang ditemukan pada Pemilu 2014. Dari tiga item pelanggaran baik administratif maupun pidana, kasus pelanggaran etik yang paling kecil. Namun demikian ini juga menjadi persoalan serius jika tidak dilakukan pencegahan karena pelanggaran kode etik ini justru

sangat luar biasa efeknya baik hasil Pemilu maupun resiko konflik yang bisa ditimbulkan.

Tidak kalah penting adalah bagaimana menjaga agar penyelenggara Pemilu tidak melahirkan kolusi antar sesama penyelenggara Pemilu dan pemerintahan setempat. Sebagai ilustrasi yang sederhana dalam pemilihan bupati/walikota kita bisa membayangkan produk atau hasil Pemilu jika itu dilahirkan dari sebuah kolusi besar yang dilakukan di daerah-daerah untuk memberikan kemenangan pada salah satu calon tertentu. Seringkali yang terdjadi dalampraktekprosespenyelenggaraan Pemilu adalah ketika adalah sanak saudara baik istri, anak atau kerabat dekat yang mecalonkan diri.

Disini seringkali terjadi acara-acara seremonial tertentu dalam tahapan Pemilu. Tidak bisa dipungkiri proses tahapan Pemilu selalu beriringan dengan pemerintahan setempat. Selain itu seringkali pemerintahan daerah setempat memberikan kemudahan sarana dan prasana untuk pelaksanaan tahapan Pemilu. Dengan demikian ini bisa muncul beberapa hal seperti *Un-Equal Treatment*, perlakuan yang tidak sama atau berat sebelah kepada peserta Pemilu dan pemangku kepentingan lain. Oleh karena itu, perlu pengaturan khusus jika ada kerabat kepala daerah tertentu yang ikut dalam Pemilu agar tetap bisa menjaga asas netralitas dan imparialitas.

Selanjutnya adalah pemberian efek jera yang dilakukan belum maksimal. Melakukan sidang terbuka dalam kode etik yang dilakukan DKPP belum cukup

untuk memberikan efek jera. Sanksi terberat berupa memberhentikan penyelenggara Pemilu (KPU dan Baswaslu) dan jajarannya dianggap belum cukup bisa memberikan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu. Kedepan mungkin lahir sebuah regulasi yang benar-benar bisa membuat para penyelenggara Pemilu mempunyai rasa kepatutan yang tinggi dan profesionalisme yang baik sehingga tidak bisa berfikir lagi untuk tidak netral. Mengkin bisa ditambahkan dengan sanksi lain berupa pidana atau yang lainnya sehingga tidak lagi memunculkan

Tidak kalah pentingnya adalah mengenai rekrutmen/seleksi penyelenggara Pemilu. Berbagai rangkaian tahapan seleksi yang dilakukan selama ini ternyata belum juga bisa menyelesaikan persoalan dan pelanggaran kode etik. Dalam rekrutmen KPU dan Bawaslu serta Jajarannya selama ini kita bisa melihat beberapa anggota tidak lepas dari beberapa unsur masyarakat yang beragam, baik dari unsur wartawan, akademisi dan aktifis/LSM. Unsur ini juga tidak menjadikan idealisme yang cukup ketika sudah berada didalam kelembagaan KPU dan Bawaslu untuk serius mengurus dan mensukseskan Pemilu. Namun, beberapa individu justru menjadikan kesempatan keanggotaan KPU dalam membangun modal sosial untuk menjaling kompromi-kompromi kepentingan untuk politik praktis.

Keanggotaan sebagai penyelenggara Pemilu digiring sedemikian rupa

agar mendapatkan popularitas. Tetapi beberapa individu sadar betul bahwa popularitas tanpa modal finansial akan sia-sia. Hal inilah yang seringkali memunculkan dan melahirkan praktek kecurangan dengan melanggar beberapa kode etik. Bisa dikatakan keanggotaan sebagai penyelenggara Pemilu dianggap sebagai batu loncatan untuk pejabat publik selanjutnya, bisa ke eksekutif ataupun sebagai anggota legislatif.

C. CATATAN PENUTUP

Sebagai kesimpulan dalam kajian ini dapat diuraikan beberapa hal yakni, *pertama* penyelenggara Pemilu harus menjaga etika netralitas dan imparisialitas demi terselenggaranya Pemilu yang berkualitas dan yang telah dicita-citakan bangsa ini. Jika penyelenggara Pemilu tidak dapat berperilaku sesuai yang diatur dalam regulasi peraturan bersama penyelenggara pemilihan umum mengenai kode etik, maka akan memicu konflik yang sangat luas dalam masyarakat mengingat ini dilaksanakan secara serentak 269 daerah.

Kedua, sanksi yang harus dijatuhkan kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik tidak hanya sekedar hanya sanksi pemecatan tetapi dibuatkan regulasi lain yang bisa memberikan efek jera seperti tambahan sanksi pidana, moral atau yang lain. Sehingga para penyelenggara Pemilu tidak akan berani mencoba-coba untuk melanggar kode etik yang telah ditentukan dalam prinsip dasar dan etika berperilaku.

Ketiga, birokrasi harus benar-benar menjaga netralitas, jangan samapai hanya sekedar seremonial semata. Nota kesekapatan (MoU) yang dibuat beberapa kementerian harus benar-benar dilaksanakan secara serius. Jika tidak lahir komitmen dalam praktek netralitas maka birokrasi kita tidak bisa lepas dari politik praktis dikarenakan kompromi kepentingan yang begitu kuat di beberapa daerah. Jika memang pemerintah serius, pemerintah membentuk lembaga khusus atau memaksimalkan lembaga yang telah ada untuk ikut seraca aktif mengawasi segala aktifitas birokrasi agar bertindak netral.

DAFTAR PUSTAKA

- Arend Lijphart, A. L. (1984). *Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countris*. New Hapen Conn: Yale Universiti Press.
- Budiajo, M. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, R. A. (2001). *Perihal Demokrasi; Menjelajahi teori dan praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor .
- Gaffar, A. (2005). *Pilitik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajat.
- Sardini, N. H. (2015). Modus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. *DKPP*, www.dkpp.go.id.
- Sofyan, S. (2015). *Permasalahan Dan Solusi Pemilukada*. lemhanas.go.id.

Sumber Lain

- Peraturan bersama kode etik penyelenggaraan pemilihan umum Nomor 1, 11 dan 13 tahun 2012
<http://nasional.kompas.com/read/2015/08/07/14561721/Pilkada.Serentak.Tetap.Digelar>
<http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2015/4101/810-Pasangan-Calon-telah-Terdaftar-dalam-Pilkada-Serentak-2015>
www.menpan.go.id/berita-terkini/3835-mutlak-netralitas-asn-dalam-pilkada. Diakses tgl 28/11/15
<http://www.polkam.go.id/Berita/tabid/66/mid/394/newsid394/317/language/en-US/Default.aspx>
<http://hminews.com/opini/Pemilukada-dan-birokrasi-di-indonesia/>.

RUANG INOVASI BAGI BIROKRASI PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM INNOVATION SPACE FOR BUREAUCRACY HOLDING THE GENERAL ELECTIONS

Sidik Pramono

ABSTRAK/ABSTRACT

Indonesia memiliki tiga organ negara yang penting terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum, yakni Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Dalam menjalankan tugasnya, para komisioner yang merupakan pejabat politik (*political appointee*) dibantu para aparatur sipil negara yang terhimpun dalam Sekretariat Jenderal. Dalam konsep Weber, birokrasi memiliki gambaran ideal berbasis legal dan rasional. Hanya saja, dalam praktik, formalisasi birokrasi kerap terdistorsi ke dalam perilaku “birokratis” yang mengancam keberlangsungan hidupnya sendiri. Karenanya, kesadaran untuk menjadi organisasi-pembelajar dengan inovasinya adalah mutlak diperlukan untuk menjadikan aparatur sipil negara di lembaga penyelenggara pemilu bisa berperan optimal dalam misi penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil. Inovasi menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang tanggap dan tetap adaptif atas setiap perubahan lingkungan yang terjadi –dan praktik tersebut tidak akan menggerus, justru memperkuat perannya sebagai implementator kebijakan yang merupakan keputusan politik.

Indonesia has three important state organs related to the implementation of elections, i-e ; the General Election Commission, the Election Supervisory Board and Ethic Court of Election Organizer. In performing its duties, the commissioners who are political appointees assisted and get support from the state apparatus within one General Secretariat. In the concept of Weber, bureaucracy has the ideal picture-based legal and rational. However, in practice, the formalization of bureaucratic often distorted into “bureaucratic” behaviour that threatens its survival. Therefore, the awareness to be learning organization with innovation is absolutely necessary to make the state apparatus in election management bodies can play optimally for the mission of democratic elections, responsible and fair. Innovation makes the bureaucracy as an organization remains responsive and adaptive over any environmental changes that occur and the conditions will not be eroded, even it strengthened its role as an implementer of political decision.

Kata kunci: birokrasi, penyelenggara pemilu, organisasi-pembelajar, inovasi

Keyword: Bureaucracy, Election organizer, learning organization, innovation

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*" Konstitusi menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan tersebut tidak menyatakan nama satu lembaga secara spesifik sebagai penyelenggara pemilu.

Mahkamah Konstitusi lewat Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang dibacakan pada 17 Maret 2010 mengenai permohonan pengujian atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum, telah menempatkan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai lembaga mandiri seperti halnya posisi Komisi Pemilihan Umum. Posisi Bawaslu sebagai lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. MK berpandangan bahwa frase suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 dinyatakan tidak merujuk pada sebuah nama institusi, tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹

Pasal hasil perubahan ketiga atas Konstitusi Republik Indonesia itu kemudian diterjemahkan dengan

Komisi Pemilihan Umum sebagai institusi pelaksana pemilu di satu sisi dan sebuah institusi pengawas pemilu di sisi yang lain. Pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal. Pengawas pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima laporan pengaduan, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan tindak pidana pemilu, serta menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum kemudian melahirkan organ negara baru, yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS), anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Demikelaan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, para komisioner

¹ <http://peraturan.go.id/putusan-mk/nomor-11-puu-viii-2010-tahun-2010-11e45e5048fbf590abb1323331323434.html>

pada ketiga organ negara tersebut dibantu oleh para pegawai negeri sipil yang berada dalam satu manajemen kepegawaian. Pegawai KPU berada di bawah Sekretariat Jenderal KPU dan pegawai Bawaslu berada di bawah Sekretariat Jenderal Bawaslu. Sementara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, sekretariat yang membantu pelaksanaan tugas Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) melekat pada Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilu. Sebagaimana termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Kecamatan, kesekretariatan DKPP masih berupa biro yang menginduk pada Sekretariat Jenderal Bawaslu.

Merujuk ketentuan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN dan RB) terkait Sekretariat Jenderal Bawaslu; pada dasarnya tugas Sekretariat Jenderal adalah memberikan dukungan teknis dan administratif bagi para komisioner. Pengertian dukungan administratif adalah tugas-tugas pelayanan publik; sedangkan dukungan teknis adalah tugas-tugas operasional yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang dalam pelaksanaannya didukung oleh Sekretariat untuk mengolah dan melakukan kajian awal sebelum diputuskan dalam pleno oleh anggota penyelenggara pemilu untuk

menjadi keputusan/rekomendasi lembaga. Karenanya, dalam institusi negara yang menjadi penyelenggara pemilu, kinerja para pejabat politik (*political appointee*) tidak bisa terlepas dari dukungan dari birokrasi. Idealnya, hubungan kolegial dan sinergi antara komisioner dengan birokrasi bisa terjalin dengan baik.

Akan tetapi, realitas di lapangan, ada kalanya hubungan antara komisioner penyelenggara pemilu dengan birokrasi pendukungnya justru tidak harmonis. Bahkan kemungkinan hal serupa juga membelit lembaga-lembaga *state-auxiliary* lainnya.

Salah satu kasus relasi antara komisioner penyelenggara pemilu dengan birokrasi adalah ketika anggota Komisi Pemilihan Umum Ida Budhiati mengungkapkan soal dikotomi antara komisioner dan Sekretariat Jenderal KPU dalam sidang kode etik di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di Gedung Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Jakarta (*Kompas*, 9/11/2012). Ida menyebutkan bahwa KPU membutuhkan dukungan personel Sekretariat Jenderal KPU agar proses verifikasi partai politik calon peserta Pemilihan Umum 2014 berjalan lancar. Namun kenyataannya, dukungan tersebut kurang, bahkan kemudian tidak ada sehingga KPU kewalahan menangani verifikasi parpol. Permintaan KPU ini ternyata tidak didukung penuh, malahan Sekretariat Jenderal KPU menarik personelnnya yang semula membantu KPU dalam verifikasi parpol. Akibatnya, semua komisioner KPU harus turun tangan meneliti

data parpol dan berakibat verifikasi administratif parpol tidak dapat diselesaikan tepat waktu.

Namun, keterangan Ida di sidang tersebut dibantah oleh pihak Sekretariat Jenderal KPU. Sekretaris Jenderal KPU Suropto Bambang Setyadi, dalam persidangan lanjutan, membantah tuduhan bahwa sistem kinerja Setjen KPU rendah dalam mendukung kegiatan verifikasi. Suropto menyebut hal ini terkait masalah manajerial dan internal. Menurutnya komisioner KPU hendaknya mawas diri dalam berinteraksi (*Kompas*, 14/11/2012).

B. AGENDA PEMILU DAN PERAN BIROKRASI

Demokrasi merupakan bentuk penghormatan atas prinsip kesetaraan hak manusia. *Democracy means simply the bludgeoning of the people by the people for the people*, begitu kutipan pandangan Oscar Wilde, dramawan terkemuka dari Irlandia, mengenai demokrasi. Teori demokrasi klasik memang mendefinisikan demokrasi sebagai *“the will of the people”* dan *“the common good”*. Dalam tataran operasional, demokrasi diterjemahkan ke dalam kriteria praktik politik, salah satunya adalah lewat penyelenggaraan pemilu –sebagaimana dinyatakan Robert H. Taylor dalam tulisannya *The Politics of Elections in Southeast Asia* (1996) seperti termuat dalam Sulistiyanto (2009: 9) bahwa pemilu adalah *“an essential institution at the heart of a democratic system; they legitimize the leadership as the choice of the people, and make leaders*

accountable for their actions”. Elemen penting dalam proses pemilu yang tak bisa diabaikan adalah pembentukan kepercayaan rakyat terhadap proses maupun hasil pemilu –hal mana kinerja birokrasi lembaga penyelenggara pemilu juga turut merupakan faktor signifikan.

Sebagaimana aparatur sipil negara yang lainnya, birokrasi penyelenggara pemilu terikat pula pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yakni bahwa *“aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Standar internasional pemilu antara lain mengharuskan lembaga penyelenggara pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu secara independen dan adil. Terkait dengan pelaksanaan tugasnya, penyelenggara pemilu haruslah melakukan kegiatan secara independen, transparan, dan tidak berpihak. Penyelenggara pemilu harus secara adil melayani kepentingan semua warga negara dan peserta pemilu; tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, pihak berwenang, atau partai politik. Selain itu, efisiensi dan efektivitas

merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi dan efektivitas ini tergantung antara lain pada profesionalitas para staf, sumberdaya, dan ketersediaan waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu dan melatih orang-orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaannya.²

Akan tetapi, sebagai negara yang belum terlampaui lama menjalani masa transisi menuju rezim yang lebih demokratis, penyelenggara pemilu menghadapi tantangan klasik. Salah satunya adalah: *“The administration of elections during a transition is fraught with challenges, including administrative efficiency, political neutrality and public accountability”* (Mozaffr and Schedler 2002: 7–10). Selain itu, sebagaimana pernah terjadi di sejumlah negara maju, ketika politik memegang kendali besar terhadap birokrasi, pemilu akan selalu dimanipulasi dengan cara membeli suara dengan imbalan berupa keuntungan materiil. Keuntungan materiil yang dibagikan tersebut sebagian besar (meski tidak semuanya) didapatkan dari birokrasi.³

Ancaman seperti itu tentunya bertentangan dengan kewajiban aparatur sipil negara untuk harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Selain itu, aparatur sipil negara berkewajiban pula untuk mempertanggungjawab-

kan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Selain itu, selayaknya birokrasi di Indonesia lainnya, problem yang dihadapi menyangkut kompetensi dan kapabilitas, di mana hal tersebut disebabkan oleh proses rekrutmen dan promosi jabatan yang tidak berbasis meritokrasi. Banyaknya pegawai yang tersedia dalam birokrasi Indonesia ternyata tidak diikuti dengan kualifikasi, kompetensi, dan kapabilitas yang diperlukan. Kondisi ini kontradiktif dengan kecenderungan birokrasi Indonesia yang mengalami perbesaran terus-menerus.⁴ Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, penambahan *state-auxiliary body* seperti Badan Pengawas Pemilu dan juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai organ permanen tentu saja diiringi dengan keharusan untuk menambah (dan/atau memperkuat) birokrasi pendukungnya.

C. KARAKTERISTIK DAN TANTANGAN BIROKRASI

Merujuk pada pendekatan teori birokrasi oleh Max Weber seperti termuat dalam buku *“The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism”* dan *“The Theory of Social and Economic Organization”*, birokrasi berasal dari kata legal rasional. “Legal” disebabkan adanya wewenang dari seperangkat aturan prosedur dan peranan yang dirumuskan secara jelas. Sedangkan “rasional” karena adanya penetapan

² ..., *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, hal 39-46.

³ Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi & Birokrasi, Sebuah Dilema Politik (Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma)*, Yogyakarta: Matapena, 2011, hal 271-273.

⁴ Eko Prasajo dan Laode Rudita, “Reformasi Administrasi Indonesia”, *Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi “Prisma”*, Volume 33 Nomor 2 Tahun 2014, hal 33.

tujuan yang ingin dicapai. Weber mengemukakan tujuh ciri birokrasi, yakni: (1) pembagian kerja; (2) hierarki kewenangan yang jelas; (3) formalisasi yang tinggi; (4) bersifat tidak pribadi (*impersonal*); (5) pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan; (6) jenjang karier bagi para pegawai; dan (7) kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.⁵ Khusus untuk formalisasi yang tinggi, hal tersebut diperlihatkan dengan tingkat penggunaan dokumen tertulis yang tinggi dalam organisasi. Peraturan, prosedur, dan berbagai hal lainnya muncul dalam bentuk tertulis sebagai bagian dari upaya mengontrol dan mengatur karyawan.⁶

Dalam menjalankan tugasnya, prinsip ideal birokrasi kerap mengalami distorsi, memunculkan istilah perilaku “birokratis” yang berkonotasi negatif. Aparatur sipil negara memang terikat ketentuan untuk menjadi eksekutor undang-undang sebagai produk keputusan atas kehendak demokratis para politikus dan/atau partai politik sebagai *public policy maker*. Keputusan yang bersifat norma hukum kemudian dieksekusi oleh aparatur sipil/administrasi negara menjadi keputusan yang bersifat norma hukum konkret.⁷ Akan

⁵ Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi (Organization Theory: Structure, Design and Applications)*, Jakarta: Penerbit Arcan, 1994, hal 338.

⁶ S. B. Hari Lubis dan Martani Huseini, *Pengantar Teori Organisasi, Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, 2009, hal 150.

⁷ Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Pemerintah Bukanlah*

tetapi dalam praktik, formalitas yang tinggi dalam organisasi birokrasi kemudian menjadi cenderung sebagai justifikasi untuk “menunggu aturan sebelum melakukan tindakan”. Hal tersebut menjadikan amanat peraturan perundang-undangan kerap tidak terlaksana dalam praktik. Dalam pengertian yang lebih luas, kondisi seperti itu menjadikan birokrasi menjadi lamban, tidak responsif, dan terutama bisa mematikan inovasi dalam organisasi.

Merujuk pendekatan dalam *New Public Management*, semestinya ada pergeseran praktik aparat sipil negara dalam birokrasi penyelenggara pemilu dari organisasi yang melulu digerakkan oleh peraturan menjadi digerakkan oleh misi menyelenggarakan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil. Organisasi yang digerakkan oleh misi dinilai lebih efisien, lebih efektif karena mendatangkan hasil yang lebih baik, dan terutama lebih inovatif, lebih fleksibel, dan memiliki semangat yang lebih tinggi ketimbang organisasi yang semata-mata digerakkan oleh peraturan.⁸

Mengutip pemikiran Ichak Adizes mengenai siklus hidup organisasi (*corporate lifecycle*), organisasi yang birokratis masuk dalam tahap penuaan (*aging stage*). Sekalipun belum mati, organisasi dalam fase birokratis sebenarnya bisa bertahan lebih karena adanya dukungan artifisial.

Negara, Surabaya: Henk Publica, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Watch Indonesia e. V. Berlin, 2014, hal 59.

⁸ David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewira-usahkan Birokrasi (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1992, hal 133-134.

Organisasi yang birokratis (*bureacratic organization*) dicirikan antara lain oleh adanya terlalu banyak sistem dan peraturan yang dijalankan sekadar sebagai sebuah ritual, menciptakan banyak penghambat untuk menekan adanya upaya pembaruan, dan lebih terfokus pada kontrol semata-mata karena keinginan untuk mengontrol (*frequently on control for the sake of control*).⁹

Birokrasi memang memiliki sejumlah kecenderungan, di antaranya keyakinan bahwa birokrasi adalah organisasi *immortal* –sederhananya: ada keyakinan bahwa birokrasi akan tetap ada sepanjang negara tetap ada. Secara fisik, birokrasi mungkin tidak akan mati –sebagaimana pendekatan *private sector* yang dikemukakan oleh Ichak Adizes. Akan tetapi, “ruh organisasi” dalam birokrasi bisa mati ketika jiwa inovasi tidak disuntikkan dalam birokrasi. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, realitas yang dihadapi oleh birokrasi penyelenggara pemilu, kondisi lingkungan tidak lagi statis. Tuntutan efisiensi, efektivitas, dan kepuasan publik dalam pelayanan melekat sebagai target yang harus dipenuhi oleh lembaga penyelenggara pemilu. Warga negara mengharapkan lembaga penyelenggara pemilu untuk bertindak bukan saja untuk mempromosikan pelayanan yang memadai, tetapi juga untuk mempromosikan suatu tatanan prinsip dan ideals yang melekat dalam ranah publik (*public sphere*), termasuk di dalamnya memenuhi harapan

akan pencapaian *democratic values*, *professional values*, *ethical values*, maupun *human values*.

Nyaris setiap siklus pemilu di Indonesia pasca-Reformasi 1998 menghasilkan regulasi baru yang menuntut aparatur sipil negara dalam lembaga penyelenggara pemilu untuk responsif dan cepat beradaptasi agar kinerjanya sesuai dengan harapan para pemangku kepentingan pemilu. Merujuk pada laporan majalah *Far Eastern Economic Review* pada salah satu edisi tahun 2004 melukiskan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang diterapkan Indonesia pada tahun 2004 sebagai “*the most complex electoral system in the world*” (sistem pemilu yang paling kompleks di seluruh dunia).¹⁰ Kompleksitas dan kerumitan juga diprediksi akan semakin tinggi manakala putusan Mahkamah Konstitusi mengenai keserentakan pelaksanaan pemilu harus diimplementasikan nanti. Sebagai administrator, aparat sipil negara memang memerlukan peraturan untuk menjalankan organisasi. Akan tetapi inovasi harus pula dilakukan sebagai respons atas tuntutan masa depan. Terlebih para aparatur sipil negara terikat pada kewajiban sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya. Kinerjanya pun haruslah mampu memenuhi standar kemampuan berpikir strategis, membangun kultur *output based percormance*, serta memiliki kapasitas dalam outreach.

⁹ Ichak Adizes, *Managing Corporate Lifecycles*, New Jersey: Prentice Hall Press, 1999, hal 171-186

¹⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Menjaga Kedaulatan Pemilihan*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, hal 5.

D. RUANG INOVASI

Setiap organisasi senantiasa diperhadapkan dengan kondisi lingkungan (*environment*) yang berubah-ubah. Bagaimanapun, organisasi merupakan pertautan antara teknologi, struktur sosial, budaya, dan struktur fisik yang melekat dan berkontribusi kepada lingkungan. Setiap aspek mempengaruhi aspek yang lain dan kombinasi antaraspek itu akan melahirkan kondisi yang berbeda. Faktor lingkungan amat mempengaruhi organisasi. Lingkungan organisasi dapat diartikan sesuatu yang tak berhingga dan mencakup seluruh elemen di luar organisasi; yang berpotensi mempengaruhi bagian atau organisasi secara keseluruhan. Lingkungan organisasi mengalami ketidakpastian, ditentukan oleh tingkat kompleksitas dan stabilitasnya (Hatch, 1997).

Mengacu pada pengalaman keberhasilan perusahaan (*private organization*) pada era 1990-an, kunci kesuksesan mengarungi dinamika perubahan adalah dengan menjadi organisasi-pembelajar (*learning organization*). Dalam menghadapi perubahan, organisasi dituntut pula untuk menguatkan *dynamic capabilities*-nya, yakni sebagaimana didefinisikan David J. Teece (1997), adalah “kemampuan untuk mengintegrasikan, membangun, dan memetakan ulang (*reconfigure*) kompetensi internal dan eksternal untuk menghadapi perubahan lingkungan yang cepat”.

Peter Senge (1995) mendefinisikan organisasi-pembelajar sebagai orga-

nisasi di mana secara terus-menerus terjadi perluasan kapasitas di dalam organisasi untuk menciptakan hasil yang sungguh-sungguh diinginkan, di mana pola berpikir baru dan ekspansi ditumbuhkan, aspirasi kolektif di-biarkan bebas, dan di mana orang-orang di dalam organisasi tersebut terus-menerus berupaya untuk belajar bersama. Peter Senge menyebutkan, di antaranya, bahwa pembelajaran yang paling kuat berasal langsung dari pengalaman. Akan tetapi jebakannya adalah manakala “*kita tidak pernah langsung mengalami konsekuensi atas banyaknya keputusan penting kita*”.¹¹

Pengalaman praktis di Indonesia, birokrasi, dalam konteks penyelenggaraan pemilu, seolah terlepas dari keputusan (politik) yang diambil oleh komisioner lembaga penyelenggara pemilu. Padahal, setiap keputusan yang diambil oleh para komisioner bermula dari pasokan informasi dan analisis yang disiapkan oleh para aparatur sipil negara di lembaga penyelenggara pemilu. Kondisi itu tentu mengesampingkan harapan bahwa komisioner sebagai pejabat politik dan aparatur sipil negara merupakan “kesatuan dalam satu tubuh”.

Pemilu di Indonesia sudah berlangsung 11 kali, di antaranya empat kali pemilu diselenggarakan sejak Reformasi 1998.¹² Dinamika politik

¹¹ Peter Senge, *Disiplin Kelima, Seni & Praktek dari Organisasi Pembelajar*, Jakarta: Binarupa Aksara, 1996, hal 23.

¹² Hanya dihitung dari tahun pelaksanaannya, yakni Pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014 karena dalam setiap tahun pelaksanaan bisa terdapat beberapa kali pemungutan suara.

--termasuk relasi, interaksi, dan kontraksi dengan organisasi politik lain sebagai pemangku kepentingan pemilu-- berperan penting dalam keberlangsungan hidup penyelenggara pemilu. Tidak ada jaminan bahwa kondisi saat ini akan bertahan. Kinerja penyelenggara pemilu, termasuk aparatur sipil negara di dalamnya, dalam setiap pemilu akan dievaluasi dan sekaligus menentukan respons dari para peserta pemilu dan pemilih. Respons itu bisa saja berujung pada revisi peraturan perundang-undangan sebagaimana terjadi dalam beberapa pemilu terakhir,

Kondisi tersebut mau tidak mau menuntut aparatur sipil negara dalam lembaga penyelenggara pemilu untuk menempatkan inovasi sebagai keharusan. Dalam praktik, tentu inovasi tetap harus berada dalam koridor umum yang diharuskan, tidak boleh menabrak norma baku yang diharuskan kepada para aparatur sipil negara, dan tentu harus diikat dengan nilai dasar dan misi untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil. Perbaikan standar dan prosedur kerja untuk menjadikan pelayanan yang lebih efisien dan efektif adalah salah satu inovasi yang sederhana.

Harus disadari bahwa perubahan kondisi politik dari rezim otoriter menuju pemerintahan demokratis ataupun informasi yang kian terbuka berdampak pada peningkatan kesadaran politik dan partisipasi warga dalam proses pemilu di Indonesia. Salah satu imbasnya, kebutuhan warganegara untuk mendapatkan

hasil pemilu secara tepat, cepat, dan akurat merupakan tantangan yang harus dijawab oleh lembaga penyelenggara pemilu. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) adalah salah satu tantangan harus direspons secara proaktif oleh aparatur sipil negara di dalam lembaga penyelenggara pemilu –dan sekaligus menawarkan solusi di dalamnya.

Jika inovasi hendak dipraktikkan, terdapat sejumlah hal yang bisa dijalankan oleh para aparatur sipil negara. Sandford Borins mengemukakan 13 hal yang harus diperhatikan, meliputi tahapan *conception, implementation, dan operation*. Ke-13 hal tersebut adalah: (1) *expect to collaborate*; (2) *if it worked, use it*; (3) *speak up and listen hard*; (4) *proactive beats reactive*; (5) *it's never either/or*; (6) *models matter*; (7) *one size doesn't fit all*; (8) *anticipate, anticipate, anticipate*; (9) *persistently flexible, flexibly persistent*; (10) *are we there yet?*; (11) *find outside eyes*; (12) *people are watching*; dan (13) *advocate*.¹³

Bukan langkah mudah, sebagaimana reformasi administrasi merupakan proses panjang yang harus dilalui untuk membuat aparatur sipil negara di Indonesia bisa berkinerja baik dan memenuhi harapan masyarakat. Akan tetapi, jika kesadaran mengenai kebutuhan dan juga keharusan untuk terus-menerus melakukan inovasi sudah bisa disuntikkan ke dalam pola pikir (*mindset*) dari para aparatur sipil negara, termasuk di dalam lembaga penyelenggara pemilu; harapan untuk

¹³ Sandford Borins, *The Persistence of Innovation in Government*, Washington: Brookings Institution Press, 2014, hal 189-194.

mendapatkan birokrasi yang berdaya, yang memiliki peran signifikan dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil tentu saja bukanlah sebuah utopia.

E. PENUTUP

Birokrasi menjalankan tugas terutama dalam hal pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau implementasi kebijakan publik yang telah dirumuskan oleh para politikus sebagai *policy maker*. Akan tetapi, perkembangan lingkungan organisasi (*environment*) pasti akan mempengaruhi setiap organisasi, termasuk birokrasi di lembaga penyelenggara pemilu. Respons terpenting terhadap perubahan itu adalah perlunya menyuntikkan inovasi dalam pola pikir dan pola tindak aparatur sipil negara. Inovasi memungkinkan setiap organisasi mampu beradaptasi dan juga memenangi apapun perubahan yang terjadi.

Kepemimpinan merupakan faktor kunci dalam hal ini. Pemimpin sebuah organisasi harus mampu menumbuhkan budaya organisasi yang menyuburkan kondisi yang menguntungkan untuk belajar dan inovasi. Beberapa pedoman di antaranya adalah: mendorong pemikiran sistem, di mana birokrasi dituntut untuk menyadari bahwa setiap hal saling berhubungan, termasuk adanya konsekuensi yang terduga maupun tidak; mendorong eksperimentasi; dan juga memberikan penghargaan belajar dan inovasi.¹⁴ Sekalipun pemimpin

di sektor publik dianggap memiliki kebutuhan inovasi yang lebih rendah, pada prinsipnya sebenarnya tidak ada perbedaan besar antara antara pemimpin di sektor publik dan sektor swasta (*private*).¹⁵ Inovasi sama-sama diperlukan oleh organisasi untuk meningkatkan kinerja demi menjawab tuntutan kebutuhan dari klien dan/atau warganegara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1992.
- Eko Prasajo dan Laode Rudita, "Reformasi Administrasi Indonesia" dalam *Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi "Prisma"*, Volume 33 Nomor 2 Tahun 2014.
- Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi & Birokrasi, Sebuah Dilema Politik (Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma)*, Yogyakarta: Matapena, 2011.
- Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara (State Building: Governance and World Order in the 21st Century)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Gary Yukl, *Kepemimpinan dalam Organisasi (Leadership in Organization)*, Jakarta: Indeks, 2010.

354-359.

¹⁵ Jan-Erik Lane, *The Public Sector, Concept, Model, and Approaches*, London: SAGE Publication, 2000, hal 182.

¹⁴ Gary Yukl, *Kepemimpinan dalam Organisasi (Leadership in Organization)*, Jakarta: Indeks, 2001, hal

Ichak Adizes, *Managing Corporate Lifecycles*, New Jersey: Prentice Hall Press, 1999.

Jan-Erik Lane, *The Public Sector, Concept, Model, and Approaches*, London: SAGE Publication, 2000.

Peter Senge, *Disiplin Kelima, Seni & Praktek dari Organisasi Pembelajaran*, Jakarta: Binarupa Aksara, 1996.

Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Pemerintah Bukanlah Negara*, Surabaya: Henk Publica, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Watch Indonesia e. V. Berlin, 2014.

Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Menjaga Kedaulatan Pemilih*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

Sandford Borins, *The Persistence of Innovation in Government*, Washington: Brookings Institution Press, 2014.

S. B. Hari Lubis dan Martani Huseini, *Pengantar Teori Organisasi, Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, 2009.

Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi (Organization Theory: Structure, Design and Applications)*, Jakarta: Penerbit Arcan, 1994.

United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme*, New York, Januari 1997.

..., *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 39 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara.

MENEGUHKAN NETRALITAS, MEMATRI IMPARSIALITAS STRENGTHENING NEUTRALITY, BRAZING IMPARTIALITY

Banani Bahrul

ABSTRAK/ABSTRACT

Penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berkualitas dan bermartabat mensyaratkan sejumlah kondisi, dua di antaranya adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang netral dan penyelenggara Pemilu yang imparisial. Artikel ini mencoba menjawab pertanyaan utama: “Bagaimana menjaga netralitas ASN dan imparisialitas penyelenggara Pemilu”. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu diajukan sejumlah pertanyaan yang mendahuluinya: “Seperti apa perangkat regulasi yang mengatur itu?” “Apa kekuatan dan kekurangan regulasi itu?” “Bagaimana fakta netralitas dan imparisialitas?” “Apa faktor yang memengaruhi terjaga atau terabaikannya netralitas dan imparisialitas?” “Bagaimana menumbuhkan kesadaran pentingnya netralitas dan imparisialitas?”

The implementation of qualified and dignified general election and local elections requires a number of conditions, two of which are the neutral State Civil Apparatus or civil servant (ASN) and the impartial election organizers. This article attempts to answer the main question: “How to maintain neutrality of civil servant and impartiality of the election organizer”. However, to answer these questions need to be asked a number of questions beforeward: “What kind of the regulations set that govern it?” “What are the strengths and weaknesses of the regulation?” “What facts against neutrality and impartiality?” “What are the factors that affect it, maintained or neglected regarding the neutrality and impartiality? ” “How to raise awareness of the importance of neutrality and impartiality?”

Kata-kata Kunci: netralitas, imparisialitas, aparatur sipil negara.
Keyword : Neutrality, Impartiality, civil servant

A. PENDAHULUAN

Apa itu netralitas? Apa itu imparisialitas?

“Netralitas” itu *keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas)*, dengan bentuk adjektivanya “netral” yang diterjemahkan dengan *tidak berpihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak)*.¹ Sementara “imparisialitas” dan bentuk adjektivanya “imparisial” belum menjadi lema bahasa Indonesia. “Imparsial” yang diterjemahkan oleh kamus Meriam-Webster dengan: *treating all people and groups equally: not partial or biased*² (memperlakukan semua orang dan kelompok secara setara: tidak parsial atau bias). Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) hanya memiliki lema parsial yang berarti berhubungan atau merupakan bagian dari keseluruhan. KBBI juga memiliki lema partial dengan arti yang sama dengan parsial.³

Masalah netralitas bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) baru mendapat perhatian dalam undang-undang pascareformasi 1998, ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Artikel ini akan menelaah UU 43/1999 dan undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian; dan setelahnya,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Telaah dilakukan dengan menitikberatkan pada bagian konsiderannya—sebagai roh sebuah aturan. Pada bagian tertentu, saya juga menilik peraturan yang memperjelas undang-undang. Setelah menelaah sejumlah undang-undang dan memperhatikan fakta empiris, sebagai bahan refleksi, saya “menghadirkan” Adam Smith sebagai “tamunya” dalam artikel ini.

B. MEMBEDAH REGULASI

Seturut waktu, regulasi kepegawaian yang menekankan prinsip netralitas semakin mendapat perhatian. Ada empat undang-undang kepegawaian yang dapat ditelaah untuk diketahui sejauh mana perhatiannya terhadap netralitas PNS. Empat undang-undang tersebut adalah: Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang 18/1961 dalam konsiderannya menyatakan:

Bahwa perlu diadakan undang-undang tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai kepegawaian yang menjamin kedudukan hukum pegawai negeri dan yang dapat dijadikan dasar yang kuat untuk penyusunan aparatur negara yang berdaya guna sebagai alat Revolusi Nasional berdasarkan Proklamasi

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Balai Pustaka, Jakarta: 1995), h. 688

² Kamus Meriam Webster dalam <http://www.merriam-webster.com/dictionary/impartial>

³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Balai Pustaka, Jakarta: 1995), h. 731

Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dalam pengabdianya terhadap Negara sesuai dengan haluan Negara serta haluan pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah Orde Lama berganti, undang-undang kepegawaian pun berubah dengan ditetapkan UU 8/1974 sebagai pengganti UU 18/1961. Dalam hal penamaan pun mengalami perubahan. Jika undang-undang sebelumnya adalah tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, maka UU 8/1974 adalah tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Poin pertama konsiderans UU 8/1974 menyatakan:

Bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeselimbangan material dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung-jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Undang-Undang 8/1974 menghendaki pegawai negeri untuk setia dan taat kepada pemerintah dalam satu tarikan napas dengan kesetiaan dan ketaatan terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara. Selain memuat unsur kesetiaan dan ketaatan,

UU 8/1974 juga menghendaki pegawai negeri yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung-jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Setahun setelah reformasi bergulir, UU 43/1999 ditetapkan sebagai pengubah UU 8/1974. Konsideran pertama hanya meletakkan prinsip dasar yang kemudian diperkuat oleh konsideran kedua. Berikut ini bunyi konsideran pertama UU 43/1999:

Bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

Dan, berikut ini konsideran kedua:

Bahwa untuk maksud tersebut pada huruf a, diperlukan Pegawai Negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;

Dari konsideran itu dapat ditelaah bahwa ada kehendak dari UU 43/1999 untuk menjadikan pegawai

negeri sebagai abdi masyarakat yang memiliki etos melayani secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Etos itu sebagai bentuk kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Prinsip yang tetap dari UU 8/1974 dan UU 43/1999 adalah “tanggungjawab” dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Di samping prinsip tanggung jawab, UU 43/1999 menambah dengan prinsip profesional. UU 43/1999 pun mengakomodasi tuntutan reformasi—sebagaimana sebelumnya telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Pada UU 43/1999-lah dapat dijumpai kata “netral” dan “netralitas”. Itu pun masing-masing disebut satu kali dalam keseluruhan, persisnya di Pasal 3 ayat 2 dan 3. Secara utuh berikut ini bunyi Pasal 3:

(1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus *netral* dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. (3) Untuk menjamin *netralitas* Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud

dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Jika UU 8/1974 menghendaki pegawai negeri untuk setia dan taat kepada pemerintah dalam satu tarikan napas dengan kesetiaan dan ketaatan terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara dalam konsideransnya, UU 43/1999 menyatakan hal yang sama pada bagian kewajiban, yakni pada Pasal 4. Namun, UU 43/1999 menyandingkannya dengan kewajiban menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lima belas tahun kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti UU 43/1999. Pegawai Negeri Sipil (PNS), sebagaimana dijelaskan oleh UU 5/2014 ini, adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) selain Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Di UU ini perkara netralitas ASN—yang termasuk PNS dan PPPK itu—mendapat perhatian khusus. Hal ini dapat dilihat dari konsiderans pertama UU tersebut yang secara eksplisit menyebut kata “netral”. Berikut bunyi konsiderans itu:

Bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik

korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU 5/2014 juga menetapkan standar profesi yang dinyatakan dengan kalimat, "... perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya...".

Pada UU 5/2014 dapat dijumpai kata "netral" dan "netralitas" lebih banyak: netral tiga kali, netralitas enam kali dalam isi UU dan dua kali dalam penjelasan. Sementara "intervensi" dalam UU terdapat enam kata, seluruhnya dengan frasa "bebas dari intervensi politik" kecuali satu yang berbunyi "bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik". Selain itu, ada pula frase "tidak berpihak" seperti dalam Pasal 4 yang merupakan nilai dasar ASN. Dan, dalam UU ini, netralitas menjadi satu dari 13 asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, yakni: kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan.

UU 5/2014 menjelaskan makna netralitas dengan: bahwa setiap

Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun. Dijelaskan pula kode etik dan kode perilaku, berikut ini dua dari 12 kode etik dan kode perilaku: menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya; tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain.⁴ Dengan tiga fungsi: pelayan kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa.⁵

Senada dengan UU 43/1999 yang menghendaki pegawai negeri untuk setia dan taat kepada pemerintah dalam satu tarikan napas dengan kesetiaan dan ketaatan terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara, UU 5/2014 menyatakan hal yang sama pada bagian kewajiban pegawai ASN, dengan kalimat, pegawai ASN wajib: (a). Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah; (b). Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Dan kewajiban lain hingga poin kedelapan.⁶

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)—yang pada UU 43/1999 disebut Komisi Kepegawaian Negara—oleh UU 5/2014 diperkuat dengan diberi wewenang melakukan monitoring dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin

⁴ Pasal 5 Ayat 2 UU 5/2014

⁵ Pasal 10 UU 5/2014

⁶ Pasal 23 UU 5/2014

perwujudan sistem merit—penilaian berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja—serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. KASN pun menjadi lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik, dengan tujuan dapat mencetak Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Sebagai pelaksanaan prinsip netralitas, UU 5/2014 cukup lugas dalam menjatuhkan sanksi ASN yang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Pasal 87 ayat 4 huruf c menyatakan bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena “menjadi anggota atau pengurus partai politik.” Namun, UU 5/2014 tidak menyebut sanksi bagi ASN yang terbukti tidak netral, seperti menjadi bagian dari pelaksana atau tim pemenang peserta Pilkada, langsung maupun tidak langsung.

Pada dimensi yang lain, sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 22E menghendaki adanya *komisi pemilihan umum* (dengan huruf kecil), untuk menjalankan tugas melaksanakan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ayat 5 Pasal 22E menyatakan: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Itulah bagian dari amandemen ketiga UUD 1945 yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada 9 November 2001. Istilah Undang-Undang Dasar 1945 yang memberi

sifat “mandiri” itu sebagai dasar bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) bukan sub-struktur dari kementerian atau departemen di pemerintahan.

Pada 2007, Pengawas Pemilu menjadi lembaga yang terpisah dari KPU setelah sebelumnya berdasarkan UU 12 Tahun 2003 menjadi bagian dari KPU. Dalam UU 22 Tahun 2007, Badan Pengawas Pemilu dinyatakan sebagai lembaga yang tetap, sementara Panitia Pengawas Provinsi bersifat *ad hoc* untuk kemudian kelembagaan pengawas tingkat provinsi diperkuat melalui UU 15 Tahun 2011 menjadi lembaga yang tetap.

Dengan UU 15 Tahun 2011 itulah KPU dan Bawaslu menjadi satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu, KPU bertugas melaksanakan dan Bawaslu melakukan pengawasan. Dua lembaga ini diikat oleh asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota bersifat kolektif kolegial. Seorang ketua merangkap anggota, setiap anggota memiliki suara yang sama, dan ketua bertanggung jawab pada rapat pleno.

Sifat “mandiri” bagi KPU dalam Pasal 22E UUD 1945 diperjelas oleh Pasal 3 ayat 3 UU 15/2011 yang menyatakan, “Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.” Lalu diperkuat oleh Pasal 8 ayat 4 huruf b tentang kewajiban KPU, “Memperlakukan

peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan gubernur dan bupati/walikota secara adil dan setara.” Hal yang sama dinyatakan oleh Pasal 9 ayat 4 huruf b dan Pasal 10 ayat 4 huruf b untuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Sementara bagi Bawaslu, sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 74 UU 15/2011, wajib untuk “Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.” Itulah salah satu kewajiban pengawas di semua tingkatan kerja, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 76 untuk Bawaslu Provinsi, Pasal 78 untuk Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Pasal 80, 82, dan 86 untuk Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Untuk mematri sikap berlaku adil dan setara bagi KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Panitia Pemilihan Luar Negeri, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), dan KPPS Luar Negeri; dan mematri sikap tidak diskriminatif bagi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, maka dibuatlah Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai pelaksanaan amanat Pasal 122 ayat 1 UU 15/2011.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu merupakan satu kesatuan landasan

norma moral, etis, dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.⁷ Kode etik ini berlaku pula bagi jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu dengan penegakkannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait penegakkan disiplin dan kode etik kepegawaian.⁸

Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, DKPP Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu memuat empat relasi kewajiban setiap individu penyelenggara Pemilu: terhadap negara, terhadap lembaga, terhadap masyarakat, dan terhadap diri sendiri, masing-masing dipaparkan pada Pasal 6, 7, 8, dan 9. Menjaga imparialitas masuk dalam relasi kewajiban terhadap diri sendiri, termaktub dalam Pasal 9 huruf c, penyelenggara Pemilu berkewajiban “menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.”

Lantas Pasal 10 menjelaskan lebih operasional tentang asas mandiri dan adil dengan 11 sikap dan perilaku, yaitu: a. bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon serta Pemilu, dan media massa tertentu; b. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu; c. menolak segala sesuatu yang

⁷ Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13, Nomor 11, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1 Angka 6.

⁸ Peraturan Bersama, Pasal 2 ayat (3)

dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain; d. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu; e. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih; f. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu; g. tidak memberitakan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain; h. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya; i. menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya; j. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil; k. tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

Itulah kualifikasi sikap dan perilaku imparsiial, mensyaratkan kemandirian dan keadilan. Pimpinan lembaga penyelenggara Pemilu yang melanggar kode etik akan berhadapan dengan

DKPP. Sanksinya berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.⁹Sebaliknya, pimpinan lembaga penyelenggara Pemilu yang patuh pada kode etik akan mendapat perlindungan dari DKPP.

C. ONAK DURI NETRALITAS

Dalam *Laporan Pemantauan Pemilu 2014*, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) merilis temuan tim pemantau lapangan JPPR, termasuk pelanggaran kampanye. Ihwal netralitas Aparatur Sipil Negara menjadi bagian dari temuannya, dengan laporan berikut:

Kabupaten Nganjuk Jawa Timur, pada tanggal 1-5 Juli 2014, kampanye masih melibatkan pejabat setempat. Ada dua PNS yang terindikasi terlibat dalam kampanye terbuka salah satu pasangan calon. Keduanya adalah pimpinan sebuah kecamatan dan kepala sekolah salah satu SMA Negeri Kabupaten Nganjuk. Ketika dipergoki, mereka masih mengenakan seragam pegawai. Sementara itu di Ngasem, Jawa Timur, terdapat keterlibatan Ibu Camat Kecamatan Ngasem melakukan kampanye salah satu capres. Pejabat kecamatan juga terkait dalam kegiatan kampanye ini. Namun, tidak ditemukan adanya paksaan atau intimidasi dalam kasus ini.¹⁰

Fenomena netralitas ASN terutama dalam gelaran pemilihan kepada

⁹ Peraturan Bersama, Pasal 17.

¹⁰ Masykurudin Hafidz, dkk, *Bersama Masyarakat Memantau Pemilu 2014*, (JPPR, Jakarta: 2015) h. 61-62

daerah diamati oleh Asrinaldi A, dosen Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang. Ia menengarai modus dan motif ASN melakukan praktik yang melanggar netralitas. Modus pertama adalah aparatur sipil negara yang terlibat dengan bertindak sebagai operator politik calon kepala daerah yang didukung. Kata Asrinaldi A:

Hampir setiap saat aparatur sipil negara yang menjadi operator lapangan akan berkoordinasi dengan ketua tim pemenang jika calon kepala daerah tidak dapat berhubungan langsung dengan mereka. Dalam beberapa hal, pengaruh aparatur sipil negara yang menjadi operator lapangan ini memang sangat efektif untuk mengumpulkan dukungan dan materi yang dibutuhkan calon kepala daerah untuk memenangi Pilkada. Ini karena sumber daya dan informasi yang dimiliki aparatur sipil negara sangat dibutuhkan calon kepala daerah untuk mendukung pergerakan dalam masyarakat.¹¹

Modus kedua keterlibatan aparatur sipil negara, menurut Asrinaldi A, adalah keterlibatan mereka sebagai kelompok pemikir (*think tank*) yang membantu di belakang layar. Asrinaldi A menjelaskan:

Kelompok pemikir ini sekaligus bertindak sebagai penasihat politik bagi calon kepala daerah. Modus keterlibatan kelompok pemikir dapat dilihat dari aktivitas mereka yang dimulai dari

penyusunan visi dan misi calon kepala daerah, strategi kampanye dan pemenangan, serta penyiapan materi untuk menghadapi debat kandidat yang diselenggarakan oleh KPU daerah.¹²

Sementara modus ketiga, dalam amatan Asrinaldi A, adalah keterlibatan aparatur sipil negara sebagai fasilitator dalam memfasilitasi kebutuhan operasional calon kepala daerah, khususnya petahana yang berasal dari birokrat. Fasilitasi ini dapat berupa uang ataupun barang yang dibutuhkan untuk kegiatan pemenangan calon kepala daerah. Modus lain yang juga lazim ditemukan terkait dengan keterlibatan aparatur sipil negara ini adalah penyedia dana bagi calon kepala daerah. Biasanya aparatur sipil negara yang terlibat adalah mereka yang memiliki sejumlah proyek pemerintah dalam APBD sehingga uangnya bisa dialokasikan untuk membantu aktivitas calon kepala daerah untuk memenangi Pilkada.¹³

Apakah motifnya? Masih dalam pandangan Asrinaldi A, "Sudah menjadi pengetahuan awam bahwa aparatur sipil negara yang terlibat dalam politik praktis ini biasanya dihubungkan dengan keinginan mereka untuk mendapatkan jabatan setelah calon kepala daerah yang mereka dukung menang."¹⁴

Hasrat untuk mendapatkan sesuatu yang lebih adalah onak-duri netralitas.

¹¹ Asrinaldi A, "Netralitas ASN di Pilkada", harian Kompas 21 Oktober 2015

¹² Asrinaldi A, "Netralitas ASN..."

¹³ Asrinaldi A, "Netralitas ASN..."

¹⁴ Asrinaldi A, "Netralitas ASN..."

D. GODAAN IMPARSIALITAS

Dalam konteks penyelenggaraan Pemilu sebenarnya integritas seorang anggota penyelenggara menjadi modal utama dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis karena Pemilu merupakan sarana utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat secara konstitusional sehingga tugas dan fungsi penting anggota penyelenggara Pemilu salah satunya bagaimana memetakan program tahapan-tahapan Pemilu agar bisa berjalan baik sesuai rencana. Fungsi-fungsi strategis Pemilu dalam pengertian luas ialah penyelenggara Pemilu memberi suatu legitimasi atau pengabsahan sistem politik dan pemerintahan melalui kontestasi partai politik.¹⁵

Institusi penyelenggara Pemilu kerap kali dimanfaatkan rezim politik maupun elite di tingkatan tertentu untuk memenangkan peraturan kekuasaan sehingga implikasi etik yang terjadi pada penyelenggara Pemilu, yakni memanfaatkan semua potensi kecurangan dan pelanggaran etik Pemilu, baik secara langsung maupun tak langsung untuk memenangkan kandidat tertentu. Praktik politik uang dan transaksi kekuasaan bahkan iming-iming jabatan tertentu pada keanggotaan KPU sebelum peraturan keanggotaan diperketat memperlihatkan betapa penyelenggara Pemilu dengan leluasa bertindak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditentukan.¹⁶

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu* (Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2013), h. 68

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara. . .*, h. 70

Ketidaknetralan anggota penyelenggara Pemilu memunculkan persepsi publik terhadap lembaga independen ini menjadi negatif. Kehormatan dan kemartabatan serta kemuliaan institusi ini menjadi terganggu akibat perilaku tidak baik yang diperankan oleh segelintir oknum penyelenggara Pemilu. Problem lain yang mendera lembaga independen ini adalah praktik intervensi politik dari penyelenggara negara. Penguasa menggunakan struktur kekuasaan formal untuk melakukan intervensi sehingga secara otomatis mengganggu kinerja penyelenggara Pemilu. intervensi penguasa ini tidak bisa dinafikan terutama penyelenggaraan Pemilukada di daerah-daerah yang notabene peserta Pemilukadanya terdapat calon *incumbent* yang maju.¹⁷

Tentang imparisialitas penyelenggara Pemilu, dalam *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), menyatakan bahwa imparisialitas penyelenggara Pemilu dalam pemilihan kepala daerah menjadi salah satu bagian masalah yang menyebabkan konflik horizontal. Dengan mengutip data International Crisis Group (ICG), Perludem menyatakan:

ICG mencatat jumlah kekerasan yang terjadi dalam 200-an Pemilukada selama kurun tahun 2010 lalu “hanya” 10 persen saja. Dari ketiga kasus kekerasan Pemilukada yang diteliti ICG (di Mojokerto, Tana Toraja, dan Toli-Toli), semua dipicu

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi* (Sinar Grafika, Jakarta: 2014), h. 276

oleh suatu peristiwa yang terjadi di luar dugaan. ICG mencatat memang terdapat pula beberapa faktor lain yang muncul di semua kasus itu, antara lain petahana (*incumbent*) yang dianggap korup tapi berusaha memperpanjang kekua-saannya dengan mencalonkan diri lagi atau lewat orang pilihannya; calon terlalu percaya diri bahwa ia bisa menang dan mengubah status quo; pendukung calon yang memiliki harapan berlebihan dan bertindak di luar kendali; penyelenggara Pemilu yang dianggap berpihak ke petahana atau kandidat pilihannya dan gagal mensosialisasikan informasi penting; serta polisi yang tak siap menghadapi kekerasan massal atau aksi penyerangan yang terkondisikan.¹⁸

Laporan ICG yang dikutip Perludem itu sejatinya menjadi catatan berharga bagi pimpinan lembaga penyelenggara Pemilu, bahwa faktor dugaan sikap imparisial berkontribusi terhadap terjadinya konflik horizontal.

Dugaan penyelenggara Pemilu yang berpihak itu menjadi garapan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan dugaan pelanggaran etika yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Dan, hingga Juni 2014 DKPP sudah memproses 1379 pengaduan perkara dengan putusan 497 rehabilitasi, 13 diberhentikan sementara, dan 207 orang dipecat.

¹⁸ Titi Anggraini, dkk, *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada* (Perludem, Jakarta: 2011), h. 21

Kendati proporsi penyelenggara yang diberhentikan sementara dan dipecat tidak mencapai separuh dari yang direhabilitasi, angka tersebut menjadi pengingat bahwa permasalahan kode etik yang salah satunya masalah imparisialitas perlu menjadi perhatian dan kesadaran penyelenggara Pemilu.

Sebagai penyelenggara Pemilu tingkat kota, berdasarkan pengalaman Pemilu 2014, saya menangkap “sinyal” godaan imparisialitas penyelenggara, yang secara garis besar terjadi sebelum dan setelah pemilihan. Sebelum pemilihan, pihak berkepentingan berupaya dekat; setelah pemilihan, pihak berkepentingan mencoba mempengaruhi hasil melalui proses rekapitulasi. Dalam kondisi seperti itu yang penting dilakukan adalah membatasi dan meyakinkan diri dengan menjunjung martabat. Bukankah setiap orang punya siasat, dan setiap kita punya prinsip?! Bukankah sebaik-baik penjaga kehormatan adalah diri sendiri?!

E. PRINSIP “SIMPATI”

Apa gerakan di benak Aparatur Sipil Negara yang mengabaikan netralitas dan tak mengindahkan undang-undang? Apa kiranya dalam pikiran pimpinan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengambil risiko menukarkan jabatan dengan menggadaikan imparisialitasnya? Saya “menghadirkan” Adam Smith, tokoh filsafat moral, penulis *The Theory of Moral Sentiment* (1759) untuk membaca gejala ini dengan “teori simpati.

Simpaty (*sympathy*) atau rasa-merasa pada sesama (*fellow-feeling*) merupakan prinsip “gravitasi” dalam tatanan moral. Melalui cara itu, kita memasuki suka-duka, rasa bangga, kesukaan dan ketidaksukaan orang lain, menilai sifat moral tindakan mereka dan lalu kita pakai menilai tindakan kita sendiri. Dari situ pula, kita menilai kepantasan dan ketidakpantasan moral suatu tindakan. . . Dari proses inilah terbentuk dalam diri kita rasa-merasa moral, kewajiban moral, rasa malu, bangga, menyesal, dan sebagainya.¹⁹

Tetapi, apa kriteria objektif moralitas, dan di mana letaknya? Ketika masih kecil, cukup lama kita mengejar proyek mustahil untuk mendapatkan setiap orang. Hanya secara bertahap kita sadar hal itu tidak mungkin, karena tindakan kita yang paling pantas pun sering dicela orang lain, dan sebaliknya tindakan kita yang paling tidak pantas pun dipuji orang lain. Untuk menjaga diri kita dari penilaian sepihak itu, kita kemudian belajar mengembangkan dalam diri semacam “sosok hakim”. Di situ, kita membayangkan diri sedang bertindak di hadapan seseorang, yang tidak mempunyai kaitan apapun dengan kita maupun orang-orang yang terkena dampak tindakan kita. Lalu melalui *trial and error*, kita belajar bertindak sedemikian rupa agar dinilai layak dan pantas oleh “sang hakim” itu. Itulah penilai yang tidak memihak (*impartial spectator*), “manusia dalam kalbunya, hakim agung dan wasit

¹⁹ Dr. B. Herry-Priyono, “Adam Smith dan Munculnya Ekonomi: dari Filsafat Moral ke Ilmu Sosial”, makalah disampaikan dalam kuliah EC STF Driyarkara pada 13 Februari 2012.

perilaku kita.”²⁰

Adam Smith membuat perbedaan yang tajam antara “keutamaan” (*virtue*) dan “sekadar kepantasan” (*mere propriety*); antara kualitas dan tindakan yang patut dikagumi serta disanjung, dan kualitas serta tindakan yang sekadar patut disetujui. “Sekadar kepantasan” adalah moralitas orang biasa, sedangkan “keutamaan” adalah moralitas “sekte unggul” (*the famous sect*). Waszek²¹ mencatat bahwa karena moralitas sekte bijak itu tidak pernah dicapai oleh orang-orang biasa, dalam perkembangannya Filsafat Moral kita “memberi perhatian pada persoalan praktis, yang lalu membawa minat semakin besar pada tindakan-tindakan tidak sempurna tetapi masih patut diterima. Dua karya besar Adam Smith *The Theory of Moral Sentiments* dan *The Wealth of Nation*, dapat dipandang sebagai bagian penting dari proses Filsafat Moral ke arah itu. Dalam konteks ini kemudian berkembang gagasan bahwa untuk mendapatkan simpaty dari *the impartial spectator*, keutamaan unggul tidak lagi mutlak. Sebagai gantinya, sekadar sikap hati-hati (*inferior prudence*) sudahlah cukup. Inilah gugus moralitas yang “sekadar diarahkan pada urusan kesehatan, pencarian rezeki dan harta, serta status dan reputasi individual.”²²

Bagaimana menjaga etika netralitas bagi ASN dan imparisialitas bagi

²⁰ Dr. B. Herry-Priyono, “Adam Smith dan Munculnya. . .”

²¹ Dalam “Two Concept of Morality: A Distinction of Adam Smith’s Ethics and Its Stoic Origin”, *Journal of the History of Ideas* 45/4 (Oktober-Desember 1984), 591-606.

²² Dr. B. Herry-Priyono, “Adam Smith dan Munculnya. . .”

pimpinan penyelenggara Pemilu dengan menggunakan prinsip “simpatis” adalah dengan mengajukan pertanyaan: apa penilaian kita terhadap orang lain yang menyimpangi amanat profesi dan tanggung jawab jabatannya? Dengan menilai sifat moral tindakan mereka, lalu kita pakai untuk menilai tindakan kita sendiri. Pantaskah kita yang sudah menyatakan komitmen untuk tidak menjadi bagian dari skenario kelompok tertentu justru menjadi bagian di dalamnya? Menjawab pertanyaan ini lebih membutuhkan jawaban dengan pertimbangan rasa (*feeling*) daripada nalar (*reason*).

Dengan menjaga etika netralitas dan imparialitas membawa ASN dan pimpinan penyelenggara Pemilu pada tindakan yang patut. Dalam situasi tertentu, dengan kualitas netralitas dan imparialitas yang lebih baik, bisa saja masuk dalam kategori mengamalkan sikap hati-hati (*inferior prudence*) untuk menjaga reputasi pribadi.

F. PENUTUP

Dari paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Aparatur Sipil Negara belum sepenuhnya mengatur sanksi terhadap ASN yang terbukti menyimpangi prinsip netralitas. Perlu diterbitkan peraturan yang terperinci ihwal netralitas ASN. KASN dapat mengoptimalkan perannya sebagai lembaga yang berwenang memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit—penilaian berdasarkan kualifikasi, kompetensi,

dan kinerja—serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Adanya indikasi pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2014 kiranya sebagai evaluasi bagi pemerintah untuk lebih memperkuat fungsi pembinaan dan pengawasan. Jika netralitas dapat tergadaikan karena iming-iming posisi atau kepangkatan, maka lagi-lagi KASN memiliki peran untuk menjamin terciptanya sistem merit dalam kepegawaian. Dan, untuk menumbuhkan kesadaran pentingnya netralitas, diperlukan tindakan tegas dan lugas dari pejabat pembina kepegawaian.

Dengan menerapkan itu, upaya meneguhkan netralitas ASN berada di jalur yang tepat, melindungi ASN dari peran abdi politisi.

Setali tiga uang dengan itu, upaya mematri imparialitas pun penting untuk diteruskokohkan demi terwujudnya demokrasi yang berkeadaban. Dengan regulasi tentang kode etik penyelenggara Pemilu yang memadai, selain melakukan penyidikan, dengan fakta masih adanya penyelenggara Pemilu melakukan pelanggaran etik pada gelaran pemilihan kepada daerah 2015, maka yang lebih penting adalah memperkuat pembinaan secara kuratif, preventif, dan preemtif secara merata di setiap wilayah dengan *treatment* yang bisa saja berbeda antara satu wilayah dengan yang lain.

Kesadaran pentingnya imparialitas sejatinya sudah melekat dalam diri penyelenggara Pemilu saat bersedia menjadi pimpinan. Di hari-hari

menjalankan tugas perlu diperkuat dengan tetap menjalin komunikasi dengan berdiskusi atau meminta saran dan pendapat dengan struktur yang lebih tinggi atau dengan cara saling mengingatkan antar-pimpinan.

Dengan begitu, upaya mematri imparisialitas pun akan terwujud, demi demokrasi yang berkeadaban, berintegritas, dan bermartabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Anggraini, Titi, dkk. 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*. Jakarta: Perludem
- Hafidz, Masykurudin, dkk. 2015. *Bersama Masyarakat Memantau Pemilu 2014*. Jakarta: JPPR
- Priyono, B. Herry, "Adam Smith dan Munculnya Ekonomi: dari Filsafat Moral ke Ilmu Sosial", STF Driyarkara
- A,Asrinaldi. "Netralitas ASN di Pilkada", Kompas
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1995. Jakarta: Balai Pustaka
- Kamus Merriam Webster, <http://www.merriam-webster.com>
- Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 13, Nomor 11, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Hukum Online. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian

PILKADA DAN PENGUATAN DEMOKRASI DI ARAS LOKAL UNTUK MENCAPAI GOOD GOVERNANCE

ELECTION AND STRENGTHENING DEMOCRACY IN THE SPHERE OF LOCAL TO ACHIEVE GOOD GOVERNANCE

Susi Dian Rahayu

ABSTRAK/ABSTRACT

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bukanlah suatu hal yang baru bagi masyarakat, karena di Indonesia sendiri telah berlangsung sejak Juni 2005. Pilkada dianggap sebagai wujud representasi dari otonomi daerah, di mana rakyat diberikan mandat seluas-luasnya untuk memilih pemimpinnya sendiri. Perubahan sistem pemilihan kepala daerah yang dulu dipilih oleh DPRD dan ditentukan oleh pusat, menjadi Pilkada langsung berarti juga telah membawa perubahan bagi tata kelola pemerintahan. Proses Pilkada secara langsung seolah memberikan angin segar bagi penguatan demokrasi di daerah untuk terwujudnya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). Sayangnya, Pilkada hanya dimaknai sebatas proses pergantian pemimpin yang berlegitimasi karena dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan kedaulatan rakyat hanya dimaknai sebatas ketika ia berpartisipasi dalam memberikan suara (*voter turn out*) saat pemilihan, namun setelah pemilihan suara rakyat seolah tak lagi dibutuhkan.

*Local elections is not a new thing for the community, in Indonesia, it has been going on since June 2005. The local elections are considered as a form of representation of local autonomy, in which people are given the broadest mandate to choose their own leader. The change of election system from chosen by parliament and determined by the central government into a direct election means has also brought changes to good governance. The local election that directly choose their leader has become a fresh air for the strengthening the democracy in the region for the realization of good governance. Unfortunately, the elections only considered as a process of succession of legitimate leaders since it is directly elected by the people. While the sovereignty of the people considered only when they participated in the voting (*voter turn out*) at the polls, but after the election over, the people's voice is no longer needed.*

Kata Kunci: Pilkada, pemerintahan yang baik, demokratisasi
Keyword: Local election, good governance, democratization

A. PENDAHULUAN

A.1. Latar Belakang

Proses demokratisasi yang dicanangkan sejak runtuhnya rezim Orde Baru telah banyak mengubah cara berpolitik dan berpemerintah di Indonesia. Setidaknya dapat terlihat dalam beberapa aspek seperti aspek mekanisme pemilihan kepala pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah. Aspek pemilihan dimaksud mengalami berbagai perubahan secara fundamental, di mana sebelum tumbang rezim Orde Baru proses elektoral berada di ruang kompetisi yang sempit dan dikontrol oleh negara (*unpredictable process but predictable result*). Sedangkan kini sejak tahun 1999, proses elektoral telah berubah menjadi kompetisi terbuka dengan kebebasan politik yang tinggi (*predictable process but unpredictable result*).

Perbaikan mekanisme elektoral ini terjadi pada mekanisme pemilihan legislatif maupun eksekutif. Bila pada masa Orde Baru pemilihan legislatif hanya diikuti oleh tiga partai politik yang diizinkan negara, maka pasca tumbang rezim ini yang dimulai pada Pemilu tahun 1999 telah diikuti oleh multipartai. Penyelenggara Pemilu pun bukan lagi berasal dari pemerintah, namun diselenggarakan oleh lembaga otonom yang hingga saat ini kita kenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan pada pemilihan eksekutif, terjadi perubahan di mana sebelumnya Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sejak tahun 2004 Presiden dan

Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Spirit ini pulalah yang kemudian melatarbelakangi dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Maka, mulai bulan Juni 2005, dimulailah Pilkada pertama kali di Indonesia dengan 7 Pemilihan Gubernur dan 155 Pemilihan Bupati/Walikota.¹

Sejak Juni 2005 hingga saat ini ratusan Pilkada langsung secara intensif telah diselenggarakan di seluruh Indonesia. Namun pada praktiknya, penyelenggaraan Pilkada langsung ini kemudian mendatangkan banyak masalah. Salah satunya konflik yang sering disertai eskalasi kekerasan fisik, baik yang terjadi antarkontestan yang melibatkan pendukung, antarpemilih, hingga penyelenggara Pemilu. Pelaksanaan Pilkada langsung secara optimistik dikatakan sebagai bentuk pengukuhan terhadap otonomi rakyat di daerah dalam menentukan kepala pemerintahan. Idealnya pemerintahan yang dipilih langsung dan memiliki legitimasi politik yang kuat akan melaksanakan fungsi sesuai dengan aspirasi masyarakat, karena spirit dari Pilkada langsung ialah mendekatkan pemerintah kepada rakyat.²

Dengan demikian, dengan adanya Pilkada secara langsung, seharusnya penguatan demokrasi di aras lokal

¹ Kepala Daerah yang telah habis masa jabatannya pada periode bulan Desember 2004-Mei 2005, diisi melalui pemilihan kepala daerah secara langsung pada bulan Juni 2005.

² Pheni Chalid, "Good Government dalam Pilkada," *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance* (Jakarta, Partnership-Pusat Kajian Ilmu Politik UI, 2005) Hlm. 11.

dan terwujudnya *good governance* dalam roda pemerintahan takkan sulit untuk mewujudkannya. Namun, demokrasi sebagai salah satu cara/alat pengorganisasian suatu negara secara sempit didefinisikan sebatas pemilihan umum yang bebas dan adil (*free and fair*). Demokrasi di daerah hanya sebatas demokrasi prosedural bukan substansial. Peluang penyelenggaraan Pilkada secara langsung untuk mewujudkan *good governance* tampaknya masih harus menemui jalan panjang nan berliku jika demokrasi masih dimaknai demikian.

A.2. Metode

Dalam tulisan ini, Penulis akan menjabarkan terkait proses demokratisasi di daerah (peluang dan hambatan untuk mewujudkan *good governance*) dengan adanya Pilkada, baik pra-Pilkada maupun pasca-Pilkada. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan ini ialah menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan tipe analisis konsep. Teknik pengambilan data menggunakan teknik pengumpulan studi kepustakaan yang bersumber dari buku, artikel, jurnal, dan berbagai berita dari media massa. Data sekunder juga penulis dapatkan melalui forum sosialisasi dan FGD yang diungkapkan oleh para *stakeholders* terkait proses pelaksanaan Pilkada di daerahnya. Selain itu, penulis juga melakukan serangkaian observasi nonpartisan di beberapa daerah yang melaksanakan Pilkada dalam kurun waktu antara tahun 2010-2013.

B. PEMBAHASAN

B.1. Pilkada dan *Good Governance*

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Pilkada bukanlah hal yang baru dalam proses rekrutmen pemimpin di daerah. Pilkada di Indonesia telah dilaksanakan sejak Juni 2005. Namun, Pilkada yang kelak akan dihadapi masyarakat Indonesia pada bulan Desember 2015 ini sedikit berbeda dari Pilkada-Pilkada sebelumnya, selain dilaksanakan secara serentak di 269 daerah seluruh Indonesia, Pilkada kali ini juga dilengkapi dengan aturan main/regulasi yang berbeda.

Dalam prosesnya, tentu akan banyak kepentingan politik yang akan bermain yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memengaruhi proses dan kualitas *output* Pilkada itu sendiri. Oleh sebab itu, perlu adanya penegakan aturan main yang jelas dan konsisten dari seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam Pilkada. Para pemangku kepentingan dimaksud meliputi Penyelenggara Pilkada dalam hal ini KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya, peserta Pilkada baik pasangan calon (*paslon*) maupun tim kampanye, partai politik (*parpol*) pengusung, dan *voters* (pemilih).

Menjelang pelaksanaan Pilkada, tepatnya pada November 2015 sebanyak 1.873 pengaduan masuk ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Mereka yang diadukan ialah para Penyelenggara Pilkada dari level Provinsi (KPU dan Bawaslu Provinsi) hingga level kelurahan (PPS). Umumnya, mereka yang mengadukan

ini terdiri atas paslon, LSM, parpol, masyarakat umum hingga sesama penyelenggara Pemilu. Perkara yang diadukan pun didominasi terkait masalah pencalonan. Jumlah ini diprediksi akan meningkat hingga usai penetapan paslon terpilih nantinya. Tingginya angka pengaduan yang masuk ke DKPP mengindikasikan rendahnya kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada penyelenggara Pemilu. Jika penyelenggara Pemilunya saja tidak dipercaya, bagaimana mungkin masyarakat dapat menerima hasil dari penyelenggaraan Pemilu tersebut.

Kembali ke persoalan Pilkada, aturan main atau regulasi Pilkada harus dijalankan oleh para *stakeholder* dengan mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*, yakni transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Bukanlah hal yang berlebihan bila dengan adanya proses Pilkada secara langsung maka diharapkan pemerintahan yang terbentuk dari sebuah pemilihan yang demokratis akan bercirikan *good governance*. Namun, kendati demikian proses pelaksanaan Pilkada untuk mewujudkan penguatan demokrasi di aras lokal ini mengalami berbagai tantangan. Adapun tantangan-tantangan dimaksud dijabarkan sebagai berikut:

B.1.1. *Money Politics*

Awalnya, proses pemilihan kepala daerah secara langsung ini dinilai dapat mengurangi politik uang (*money politics*) ketimbang bila pemilihan dilaksanakan melalui DPRD. Pemimpin yang dihasilkan pun sesuai dengan

yang dikehendaki rakyat, karena itu merupakan hasil pilihan mereka. Namun, ironisnya baik dipilih melalui DPRD maupun dipilih secara langsung oleh rakyat, fenomena *money politics* tidak dapat dihindarkan.

Terkait *money politics*, Indonesia sendiri belum memiliki batas-batas antara praktik jual beli suara dan pengeluaran uang dari partai untuk keperluan yang konkret. Garis demarkasi antara *money politics* (politik uang) dan *political financing* (pembiayaan kegiatan politik) masih sangat kabur. Hal itulah yang kemudian menyebabkan definisi pasti tentang *money politics* sulit untuk didefinisikan.³ *Money politics* sebenarnya tidak hanya berupa pemberian uang saja, melainkan bisa dalam bentuk barang. *Money politics* ini biasanya dilakukan oleh simpatisan, kader, maupun pengurus partai politik.⁴ Meskipun telah sering terdengar munculnya berbagai kasus pelanggaran *money politics* dalam sebuah event Pemilu namun cara penuntasan pelanggaran ini sangat sulit untuk dikenai sanksi yang tegas, sehingga *money politics* seolah-olah menjadi ritual wajib dalam Pemilu tak terkecuali Pilkada.

Fenomena *money politics* yang kerap terjadi merupakan salah satu wujud dari adanya eksistensi politik transaksional yaitu transaksi yang dilakukan oleh elite terhadap masyarakat awam. Hal inilah yang menjadi “corak hitam” yang selalu

³ Indra Isnawan. *Money politicss: Pengaruh Uang dalam Pemilu*. Yogyakarta: Media Pressindo. 1998, hlm.

4.

⁴ Pasal 87 UU No 10 Tahun 2008

pekat mewarnai setiap *event* diselenggarakannya Pemilu⁵. Akhirnya masyarakat menilai hal tersebut sebagai perilaku yang lumrah bahkan menjadi wajar dan dianggap sebagai tindakan yang seharusnya dilakukan.

B.1.2. Munculnya Patron-Klien

Secara harfiah, patron berasal dari bahasa latin yaitu “patronas” atau yang kita kenal dengan arti bangsawan, sedangkan klien berasal dari kata “cliens” yang berarti pengikut. Dalam bahasa Spanyol, istilah “patron” secara etimologis berarti seseorang yang memiliki kekuasaan, status, wewenang, dan pengaruh besar. Sedangkan “klien” berarti bawahan atau orang yang diperintah.

Palras dalam pendapatnya menyebut bahwa hubungan patron-klien merupakan suatu hubungan yang tidak setara, terjalin secara perorangan antara seorang pemuka masyarakat dengan jumlah pengikutnya. Selain itu, Palras mengungkapkan bahwa hubungan semacam ini terjalin berdasarkan atas pertukaran jasa, di mana ketergantungan klien kepada patronnya dibayarkan atau dibalas oleh patron dengan cara memberikan perlindungan kepada kliennya.

Dalam konteks Pilkada, kita dapat meminjam dari pendapat Aspinall dan Sukmajati (2015) yang menyebutkan bahwa praktik patronase biasanya memiliki dua pola, yakni patronase prapemilihan dan pascapemilihan. Patronase prapemilihan, antara

lain pembagian uang, sembako, pemberian bantuan tempat ibadah, ataupun pemberian bantuan sosial lain yang dilakukan sebelum pemilihan. Sementara itu, patronase pascapemilihan, antara lain pemberian proyek-proyek pemerintah kepada para tim sukses ataupun jabatan-jabatan strategis lain yang dilakukan setelah pemilihan. Inilah yang kerap terjadi di Indonesia.

Pada saat prapemilihan, para calon kepala daerah tampil layaknya “sinterklas” yang membawa dan memberikan apapun kebutuhan *voters*, para kandidat ini tampil layaknya seorang “*benevolent*”. Mereka mampu memahami kebutuhan pasar dalam hal ini pemilih. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis pernah lakukan dengan sampel beberapa pemilih di daerah Jawa Tengah meliputi Kabupaten Pekalongan, Cilacap, Kendal, Pati, Kudus, Demak, Rembang, dan Semarang sebagian *voters* lebih memilih calon/kandidat yang memiliki sikap dermawan dibanding kandidat yang memiliki *leadership* ataupun karismatik. Seperti gayung bersambut, kenyataan inilah yang ditangkap oleh kandidat untuk memenangkan hati pemilihnya.

Sedangkan pada pascapemilihan, dengan meminjam istilah “tidak ada makan siang gratis” maka si patron (calon) yang dalam memuluskan kemenangannya dibantu oleh klien (tim sukses), akan memberikan imbalan. Imbalan tersebut dapat berupa kursi jabatan dalam pemerintahan, proyek-proyek pemerintahan, izin pembukaan proyek misalnya mal, minimarket, dan

⁵ Susi Dian Rahayu, *Analisis Fenomena Swing Voters pada Pemilu Reformasi di Kabupaten Rembang*, *Journal of Politic and Government studies*, Volume 2 Nomor 1 tahun 2013, hlm. 6.

izin pembukaan lahan untuk proyek perkebunan. Tak jarang, transaksi seperti inilah yang justru menimbulkan kebijakan nonstrategis yang justru merugikan masyarakat nantinya.

B.1.3. Politik Dinasti dan Elite Lokal

Proses Pilkada secara langsung juga berdampak pada munculnya politik dinasti dan elite-elite lokal di daerah. Rakyat pemilih sebagai pemegang peranan utama dalam proses keterpilihan kepala daerah tentu akan memilih sosok yang mereka kenal atau minimal tahu dengan sosok tersebut. Terlalu naif rasanya bila partai politik mencalonkan figur yang tidak dikenal

sama sekali oleh pemilih. Maka, tak salah bila salah satu syarat bagi calon kepala daerah ialah mengenal dan dikenal oleh rakyatnya.

Syarat “menegal” dan “dikenal” menjadi keunggulan tersendiri bagi kandidat yang memiliki hubungan kekerabatan dengan petahana. Keadaan seperti inilah yang ditangkap baik oleh petahana, kandidat, maupun pengusung calon kepala daerah untuk memenangkan kontestasi di tingkat lokal dan melanggengkan kekuasaan. Sejak diadakan Pilkada pertama kali pada Juni 2005, setidaknya ada beberapa politik dinasti yang terjadi di Indonesia, antara lain:

DAFTAR DAERAH TERINDIKASI POLITIK DINASTI*

No	KABUPATEN/KOTA	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1	Padang Sidempuan	Andar Amin Harahap	Walikota	Anak dari Bupati Padang Lawas Utara Bachrum Harahap
2	Tanjung Jabung Timur	Zumi Zola (artis)	Bupati	Anak dari mantan gubernur Jambi Zulkifli Nurdin
3	Banyuasin	Yan Anton	Bupati	Anak kandung dari Bupati sebelumnya Amiruddin Inoed
4	Pagaralam	Dzajuri Kuris & Novirzah Djazuli	Walikota dan Wakil Walikota Pagaralam	<i>Keduanya memiliki hubungan kekerabatan "Ayah" dan "anak"</i>
5	Lampung Selatan	Ryco Menoza	Bupati	Anak Gubernur Lampung Syachroedin ZP
6	Pringsewu	Handitya Narapati	Wakil Bupati	Anak mantan Bupati Pringsewu
7	Kabupaten Tangerang	Ahmed Zaki Iskandar	Bupati	Anak dari mantan Bupati sebelumnya Ismet Iskandar
8	Pandeglang	Heryani	Wakil Bupati	Ibu tiri Atut (eks Gubernur Banten)
9	Tangerang Selatan	Airin Rachmi Diani	Walikota	Adik Ipar Atut
10	Kab Serang	Ratu Tatu Chasanah	Wakil Bupati	Adik kandung Atut
11	Kota Serang	Tu Bagus Haerul Jaman	Walikota	Adik tiri Atut
	<i>Sementara Atut sendiri merupakan anak dari Chasan Shohib yang dikenal sebagai Jawara Banten</i>			
12	Bekasi	Neneng Hasanah Yasin	Bupati	Merupakan menantu dari Bupati sebelumnya, Saleh Manaf
13	Indramayu	Anna Sophana	Bupati	Istri dari Bupati Indramayu sebelumnya, Yance
14	Bandung	Dadang Naser	Bupati	Menantu dari Bupati Kab Bandung sebelumnya Obar sobarna
15	Cimahi	Ati Suharti	Walikota	Istri dari walikota sebelumnya Itoc Tochija
16	Kendal	Widya Kandil Susanti	Bupati	Istri dari mantan Bupati Kendal Hendy Boedoro.
17	Klaten	Sri Hartini	Bupati	Istri dari Bupati Klaten sebelumnya
18	Kota Tegal	Ikmal Jaya	Walikota	
19	Brebes	Ida Priyanti	Bupati	Ketiganya merupakan saudara kandung
20	Pemalang	Mukti Agung Wibowo	Wakil Bupati	
21	Bantul	Sri Suryawidati	Bupati	Istri dari Bupati sebelumnya, Idham Samawi
22	Bangkalan	M. Makmun Ibnu Fuad	Bupati	Anak dari Bupati sebelumnya, Fuad Amin
23	Probolinggo	Puput Tantriana	Walikota	Istri dari Walikota sebelumnya, Hasan Aminudin
24	Kediri	Haryanti Sutrisno	Bupati	Istri dari Bupati Kediri sebelumnya, Sutrisno.
25	Kutai Kartanegara	Rita Widayarsi	Bupati	Anak dari Syaukani, Bupati sebelumnya.

Data diolah dari berbagai sumber.

Maraknya praktik politik dinasti di tingkat lokal yang kemudian menimbulkan raja-raja kecil di daerah

nampaknya telah menjadi perhatian serius bagi pemerintah. Upaya pencegahan adanya politik dinasti pun

dirancang melalui Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berbunyi “Calon gubernur, calon bupati, dan calon wali kota beserta calon wakil masing-masing tak boleh punya konflik kepentingan dengan petahana”.

Konflik kepentingan dimaksud adalah hubungan darah, ikatan perkawinan, dan atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, dan ke samping dengan petahana. Artinya, calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah bukan ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, dan menantu petahana. Upaya tersebut dimaksud untuk mengunci ruang gerak politik dinasti agar tidak tumbuh subur di Indonesia.

Namun, pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28 huruf J ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Mahkamah Konstitusi melalui putusan No 33/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 inkonstitusional karena menghalangi hak konstitusional warga negara untuk dipilih.

Meminimalisasi praktik politik

dinasti melalui regulasi dengan cara menghilangkan hak konstitusional warga negara bukanlah solusi yang tepat. Untuk mencegah meluasnya praktik politik dinasti seharusnya yang ditekankan ialah melalui pendidikan politik bagi pemilih. Pendidikan pemilih ini bukan hanya tanggung jawab institusi penyelenggara Pemilu semata, namun menjadi tanggung jawab bersama.

B.2. Masa Depan Demokrasi dan Good Governance di Aras Lokal

Ruh dan spirit pelaksanaan Pilkada secara langsung ialah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat daerah untuk memilih dan menentukan kepala daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan mereka (daerah). Karena dari proses Pilkada tersebut rakyat diharapkan akan lebih dekat dengan pemerintah. Kedekatan tersebut terjadi bukan karena semata-mata rakyat yang menentukan/memilih kepala daerah, namun lebih substantif kepala daerah yang mereka pilih ialah kandidat yang menawarkan visi misi yang dikehendaki rakyat, kemudian dipilih, dan bersama dengan rakyat ia mengimplementasikan janji visi misi tersebut.

Hal tersebut berbeda dengan era Orde Baru, di mana pemimpin daerah ditentukan oleh pusat dengan tujuan pemerataan pembangunan pusat dan daerah namun justru menimbulkan sentimen lokal. Pemilihan kepala daerah yang ditentukan oleh pusat dianggap sebagai intervensi pusat yang berlebihan. Pemerintah pusat kerap kali menafsir kebutuhan masyarakat

daerah melalui kacamata pusat. Oleh karena itu, adanya Pilkada secara langsung merupakan angin segar bagi masyarakat di daerah.

Tidak dapat dimungkiri bahwa Pilkada secara langsung merupakan salah satu produk dari otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri baik secara prosedural maupun substansial dapat diimplementasikan melalui pengakuan dan pengukuhan kedaulatan rakyat. Salah satu tujuan dari otonomi daerah ialah untuk menciptakan *good governance*. Konsep *good governance* sendiri ialah adanya hubungan relasi antara pemerintah – masyarakat – dan swasta.

Melalui Pilkada secara langsung diharapkan penguatan demokrasi di tingkat lokal serta mimpi untuk mewujudkan *good governance* di daerah segera terwujud. Namun sayangnya, saat ini proses demokrasi di daerah hanya dimaknai sebatas seremoni di mana masyarakat memberikan suaranya pada *voting day* dalam memilih pemimpinnya. Seharusnya, dalam proses berdemokrasi di tataran lokal ini masyarakat dapat memberikan koreksi langsung terhadap pemerintahan yang sedang berjalan, bukan hanya dijadikan alat dalam melegitimasi kekuasaan.

Demokrasi yang secara harfiah dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat hanya dilihat dalam perspektif sempit, yaitu Pemilu. Kedaulatan rakyat hanya dinilai sebatas ia memberikan suara saat pemilihan. Sedangkan pascapemilihan rakyat seolah dibiarkan begitu saja. Padahal,

Pilkada secara langsung sebagai salah satu representasi dari perwujudan demokrasi di daerah seharusnya ditempatkan sebagai media untuk mendapatkan kepala daerah yang lebih akuntabel dan responsif dalam mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat di daerah.

Melihat fenomena dan kenyataan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, agaknya masih sulit untuk mewujudkan *good governance* di daerah selama masih adanya jurang pemisah antara rakyat dengan kepala daerah hasil produk Pilkada langsung. Alih-alih menguatnya sistem demokratisasi di tingkat lokal dan terwujudnya pemerintahan ideal yang berkonsep *good governance*, jika konsep lama ini tetap dipertahankan, Pilkada langsung hanya akan menjadi sebuah jubah untuk melanggengkan praktik-praktik oligarki politik di tataran lokal. Akibatnya, hubungan yang terjalin antara kepala daerah dengan rakyatnya bersifat hierarkis vertikal, dalam hal ini rakyat kian teralienasi. Meskipun demikian, rakyat Indonesia tetap berpikir optimistis dan berharap pada pelaksanaan Pilkada serentak 9 Desember 2015 menghasilkan pemimpin yang tak hanya populis, namun mereka yang memiliki *integrity* yang menempatkan rakyat bukan sebagai objek melainkan partner dalam membangun daerah.

B.3. Penerapan Meritokrasi Demokrasi: Mungkinkah?

Perlu diketahui bahwa demokrasi bukanlah tujuan mutlak, melainkan

alat/sarana untuk mencapai tujuan. Lantas, apa tujuan dimaksud? Tujuan bangsa Indonesia ialah sebagaimana temaktub dalam Pembukaan UUD 1945 alenia keempat yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia,”. Demokrasi menghendaki kepemimpinan oleh banyak orang. Proses perekrutannya tak bisa mengandalkan pada keturunan seperti dalam aristokrasi; tidak juga pada kekayaan bawaan seperti dalam plutokrasi; tetapi harus berjejak pada prestasi (merit) warga negara di segala bidang. Dengan kata lain, demokrasi menghendaki kepemimpinan berdasarkan meritokrasi⁶.

Melihat *output* dari proses pemilihan baik pemilihan eksekutif maupun legislatif, yang kerap kali tidak sesuai realisasinya seperti saat kampanye sebagaimana yang dikehendaki rakyat, mungkinkah Indonesia akan menerapkan sistem meritokrasi demokrasi? Meritokrasi demokrasi sendiri ialah solusi atas nepotisme, kelembaman kepemimpinan serta daya saing bangsa. Demokrasi tanpa meritokrasi membuat kepemimpinan tercengkeram orang-orang yang mau meski tak mampu.⁷ Intinya meritokrasi demokrasi ialah suatu keadaan di mana negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara yang memiliki prestasi untuk bersaing dalam jabatan

tertentu baik jabatan publik maupun politik. Memang, terdengar seperti tak adil, jika kesempatan hanya diberikan kepada mereka yang berprestasi, namun langkah ini dirasa merupakan langkah konkret untuk perbaikan kualitas demokrasi demi tercapainya tujuan negara.

Negara yang menerapkan sistem meritokrasi di segala lini cenderung memiliki warga yang berdaya saing tinggi. Betapa tidak, untuk memperoleh apa pun mereka harus bersaing berdasarkan skill. Tak ada lagi politik dinasti, nepotisme, *money politics*, dan patron klien dalam sistem meritokrasi.

C. PENUTUP

Pelaksanaan Pilkada langsung seharusnya menjadi momentum penting bagi proses demokratisasi politik di tingkat lokal. Hal ini dikarenakan dengan adanya Pilkada langsung selain memberikan ruang baru bagi demokratisasi di daerah, Pilkada langsung menghasilkan kepala daerah yang memiliki legitimasi lebih kuat untuk memerintah karena dipilih langsung berdasarkan aspirasi rakyat, dan juga probabilitas aspirasi publik yang terserap lebih tinggi dengan adanya partisipasi publik dalam proses berdemokrasi yang tak hanya ditandai pada penggunaan hak pilih, tetapi juga pada pengambilan kebijakan-kebijakan strategis yang berdasar aspirasi publik. Harus disadari bahwa pada hakikatnya suara yang diberikan adalah sebuah kontrak politik antara kandidat dengan rakyat, jika suatu hari Kepala Daerah terpilih dalam menjalankan roda pemerintahannya

⁶ Yudi Latif, Demokrasi dengan Meritokrasi, Republika. co. id diakses pada 22 November 2015 pukul 20. 48 WIB

⁷ Ibid

tidak sesuai dengan janji politik serta visi misinya, maka rakyat wajib menuntutnya.

Melalui Pilkada langsung juga diharapkan dapat memberikan implikasi positif dengan terwujudnya *good governance* di daerah, dengan mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, responsif, dan akuntabel. Sayangnya, Pilkada langsung hanya sebatas ruang formalitas pergantian kepemimpinan secara simbolik.

C. 1. Saran:

Pilkada seharusnya bukan hanya dijadikan sebagai momentum pergantian penguasa secara mekanistik dan berkala, namun melalui proses ini diharapkan benar-benar menjaring kepala daerah yang aspiratif seperti yang dikehendaki rakyat. Kontrol rakyat sangat diperlukan dalam mengawasi proses Pilkada, baik pra maupun pasca. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya hubungan yang sinergis di antara para *stakeholder* agar Pilkada langsung benar-benar menghasilkan pemimpin dan pemerintahan yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA :

Buku :

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati. 2015. *Politik Uang Di Indonesia (Patronase dan Klientelisme Pada Pemilu Legislatif 2014)*. Yogyakarta: Polgov.
- Isnawan, Indra, 1998. *Money politics: Pengaruh Uang dalam Pemilu*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Chalid, Pheni. 2005, "Good Government dalam Pilkada," *Pilkada Langsung*

Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance, Jakarta: Partnership-Pusat Kajian Ilmu Politik UI.

Scott, James C. 1972. 'Patron Client, Politics and Political Change in South East Asia' dalam *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientalism*, Steffen W. Schmidt, James C. Scott dkk. (eds.), Berkeley: University of California Press.

Undang-undang:

- Undang-Undang Dasar 1945
- UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- UU No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota
- UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jurnal, Artikel, dan Sumber lain:

- Palras, Christian. 1971. *Hubungan Patron-Klien Dalam Masyarakat Bugis Makassar*. Paris: Tidak Diterbitkan.
- Yudi Latif, Demokrasi dengan Meritokrasi, Republika. co. id diakses pada 22 November 2015 pukul 20.48 WIB
- Susi Dian Rahayu, *Analisis Fenomena Swing Voters pada Pemilu Reformasi di Kabupaten Rembang*, Journal of Politic and Government studies, Volume 2 Nomor 1 tahun 2013.

PENERAPAN SISTEM PEMILU DISTRIK SEBAGAI ALTERNATIF PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK SECARA ALAMIAH

DISTRICT ELECTION SYSTEM IMPLEMENTATION AS AN ALTERNATIVE AND NATURALLY POLITICAL PARTIES SIMPLIFICATION

Ahmad Gelora Mahardika

ABSTRAK/ABSTRACT

Sistem multipartai sederhana merupakan amanat Undang-Undang Partai Politik. Akan tetapi sejak reformasi, proses tersebut tidak berjalan secara maksimal. Hal itu disebabkan sistem Pemilu proporsional sulit melahirkan sistem kepartaian yang sederhana. Era Orde Baru yang melakukan fusi partai politik di Indonesia menjadi dua partai, tentu saja sudah tidak kompatibel dengan arus demokrasi yang menuntut tegaknya nilai-nilai hak asasi manusia. Oleh karena itu, sistem distrik bisa menjadi alternatif sebagai upaya menciptakan sistem multipartai yang sederhana. Proses penyederhanaan partai politik secara alamiah akan menjadikan Indonesia menjadi negara demokratis dengan sistem multipartai sederhana.

A simple multiparty system is a mandate of political party law. But since reform era, the process running not maximum. It is because, proportional election system difficult to create a simple party system. New order era was fuse all political parties in Indonesia become only two political parties. But, it is cannot be done now, because it is not compatible anymore with democracy which uphold human rights value. Hence, district system could be an alternative to make a simple multiparty system. The process of simple party system naturally will make Indonesia be a democratic country with simple multiparty system.

Kata kunci: Sistem, Pemilu distrik, partai politik,
Keyword: System, District election, political party

A. PENDAHULUAN

Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dengan jelas menyatakan bahwa upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu, pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat¹. Namun upaya untuk mengkondisikan sistem multi partai sederhana itu terbilang sulit dalam praktiknya. Menurut data di Kementerian Hukum dan HAM RI saat ini terdapat 72 partai politik yang terdaftar sebagai badan hukum. Walaupun dalam pelaksanaannya hanya 12 Partai Politik yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam Pemilu.

Permasalahan penyederhanaan partai politik adalah problem klasik. Sejarah mencatat di era orde baru, penyederhanaan pernah dilakukan dengan cara membagi semua partai di Indonesia kedalam dua kelompok besar berdasarkan ideologi, yaitu ideologi agama dan nasionalis. Hanya saja fusi yang dilakukan secara *top-bottom* itu tidak berjalan maksimal, dikarenakan Pemerintah mempunyai kepentingan untuk mengamankan

posisinya di Pemerintahan melalui dominasi Golongan Karya. Pengamanan kepentingan itu dilakukan oleh Pemerintah melalui *privilege* lebih kepada Golkar dengan memaksimalkan patronasi birokrasi pemerintahan hingga tingkat kelurahan.

Langkah penyederhanaan partai politik melalui fusi terbukti tidak berjalan secara demokratis, karena penyederhanaan yang dilakukan oleh Pemerintah bersifat politis dan penuh kepentingan pragmatis. Menurut Sam Issacharof, salah satu bentuk pembatasan yang dapat dibenarkan dan dibutuhkan dalam negara demokrasi, adalah pembatasan terhadap kelompok yang mengancam demokrasi, kebebasan serta masyarakat secara keseluruhan. Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi termasuk partai politik, yang bertentangan dengan tujuan dasar dan tatanan konstitusional. Negara demokratis tidak hanya memiliki hak, tetapi juga tugas untuk menjamin dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.²

Oleh karena itu, penyederhanaan partai politik sebagai cita-cita bangsa untuk mewujudkan sistem multi partai yang sederhana harus berjalan secara ilmiah tanpa intervensi penguasa. Menurut Duverger, jika Pemilu diadakan dengan sistem distrik di mana pemenangnya ditentukan lewat prinsip mayoritas langsung, maka secara alamiah hanya akan muncul dua partai di parlemen. Teori ini memang berpotensi membuat Indonesia bukan hanya menganut sistem multi partai tapi

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

² Janusz Symonides, *Human Rights: Concept and Standards*, (Aldershot-Burlinton USA-Singapore-Sydney: Unesco Publishing, 2000) hal. 91-92

lebih dari itu bisa mentransformasi Indonesia menjadi salah satu negara yang menganut sistem dua partai.

Namun teori ini harus dibuktikan terlebih dahulu apakah dengan menggunakan sistem Pemilu distrik Indonesia akan secara otomatis menciptakan sistem multi partai sederhana atautkah sebaliknya sama halnya dengan sistem Pemilu proporsional yang pada akhirnya memunculkan pragmatisme ideologi dan menciptakan sistem kepartaian yang cenderung transaksional dan koalisi berbasis kepentingan.

B. RUMUSAN MASALAH

Apakah Sistem Pemilu Distrik Akan Menciptakan Sistem Multipartai Sederhana di Indonesia?

C. METODE PENELITIAN

Pelaksanaan penelitian “Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah” menggunakan pendekatan simulasi. Penelitian simulasi merupakan bentuk penelitian yang bertujuan untuk mencari gambaran melalui sebuah sistem berskala kecil atau sederhana (model) dimana di dalam model tersebut akan dilakukan manipulasi atau kontrol untuk melihat pengaruhnya. Studi yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus pada Pemilu 2014.

D. PEMBAHASAN

Sistem Pemilu yang digunakan oleh negara-negara di dunia saat ini sangat bervariasi. Negara dengan

populasi dan demografis yang sama, belum tentu akan menggunakan sistem yang sama pula. Ada beberapa negara yang memperhitungkan aspek keterwakilan, namun ada pula negara yang mempertimbangkan ras dan agama sebagai pertimbangan untuk memakai sistem Pemilu yang mana. Pada hakikatnya, apa pun sistem Pemilu yang dipakai didasarkan pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Sartori menyatakan bahwa Pemilu adalah “instrumen politik yang dapat dibentuk paling spesifik”³.

Menurut Andrew Reynolds, saat ini ada empat kategori sistem Pemilu yang diterapkan di seluruh dunia, yaitu sistem Pemilu mayoritas atau dikenal dengan distrik, sistem Pemilu proporsional, sistem Pemilu campuran, dan sistem Pemilu di luar ketiga kategori tersebut⁴. Walaupun terdapat empat kategori, sistem distrik dan proporsional adalah dua sistem yang paling populer dipakai dunia.

Menurut penelitian Pippa Noris, pada 1993 terdapat 83 negara dari 150 negara yang menggunakan sistem Pemilu distrik. Sementara itu, di sisi lain ada 57 negara yang menggunakan sistem Pemilu proporsional, dan sisanya menganut sistem Pemilu lainnya.⁵ Dari jumlah itu terlihat bahwa sistem Pemilu distrik dan proporsional adalah dua sistem yang paling populer dan jamak digunakan di negara-negara

³ Bel Reilly dan Andrew Arnolds dalam Peter Hariis dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, IDEA, Jakarta, 2000, hal. 193

⁴ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, hal. 25

⁵ Pippa Noris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, Harvard University, hal. 4 <http://hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/IPSRS%20Choosing%20Electoral%20Systems.pdf>

di dunia.

Ada beberapa kelebihan dan kekurangan dalam sistem Pemilu distrik dan proporsional. Berdasarkan tatanan (sistem) pemilihan distrik semacam ini, maka keuntungan dan kelemahan sistem distrik dan proporsional bisa dilihat pada tabel berikut ini;

Tabel 1. 1
Keuntungan dan Kelemahan
Sistem Distrik

No	Keuntungan	Kelemahan
1	Partai-partai terdorong untuk berintegrasi dan bekerja sama	Terjadi kesenjangan antara persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di parlemen "distorsi" (<i>distortion effect</i>). Partai besar memperoleh keuntungan dari distorsi dan seolah-olah mendapat "bonus". Hal ini menyebabkan <i>over representation</i> dari partai besar dalam parlemen
2	Fragmentasi dan kecenderungan mendirikan partai baru dapat dibendung, sistem ini mendukung penyerderhanaan partai tanpa paksaan	Distorsi merugikan partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika terpengar di beberapa distrik. Persentase kursi lebih kecil dari persentase suara sehingga terjadi <i>under representation</i> dari partai kecil. Sistem ini kurang representatif karena banyak suara yang hilang (<i>wasted</i>)
3	Oleh karena dalam suatu daerah pemilihan kecil (distrik) hanya ada satu pemenang, wakil yang terpilih erat dengan konstituenya dan merasa <i>accountable</i> kepada konstituen. Lagipula kedudukannya terhadap partai lebih bebas karena faktor kepribadian seseorang berperan besar	Sistem ini mengakomodasikan kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat yang heterogen dan pluralistifnya
4	Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas di parlemen. Sekalipun demikian harus dijaga agar tidak terjadi <i>elective dicatatorship</i> .	Wakil rakyat yang terpilih cenderung lebih memperhatikan kepentingan daerah daripada kepentingan nasional

Sumber : dalam Miriam Budiardjo 2008, hal. 470-471

Tabel 1. 2
Keuntungan dan Kelemahan
Sistem Proporsional

No	Keuntungan	Kelemahan
1	Dianggap lebih representatif karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di parlemen. Tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi	Kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi satu sama lain, malah sebaliknya cenderung mempertajam perdebatan di antara mereka. Bertambahnya jumlah partai dapat menghambat proses integrasi di antara berbagai golongan di masyarakat yang sifat pluralis. Hal ini mempermudah fragmentasi berdirinya partai baru yang pluralis
2	Setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Karena itu masyarakat yang heterogen dan pluralis lebih tertarik pada sistem ini	Wakil rakyat kurang erat hubungannya dengan konstituennya, tetapi lebih erat dengan partainya (termasuk dalam hak akuntabilitas). Peran partai lebih menonjol dari pada kepribadian seorang wakil. Akibat sistem ini memberi kedudukan kuat kepada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya di parlemen melalui stelsel daftar (<i>list system</i>)
3		Banyaknya partai yang bersaing mempersukar stau partai untuk mencapai mayoritas di parlemen. Dalam sistem pemerintahan parlementer, hal ini mempersulit
4	Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas di parlemen. Sekalipun demikian harus dijaga agar tidak terjadi <i>elective dicatatorship</i> .	Wakil rakyat yang terpilih cenderung lebih memperhatikan kepentingan daerah daripada kepentingan nasional

Sumber : dalam Miriam Budiardjo 2008, hal 470-471

Dari tabel diatas bisa terlihat bahwa sistem Pemilu distrik bisa menyederhanakan partai tanpa paksaan walaupun diperkirakan sistem ini kurang mengakomodasi keterwakilan apabila diterapkan dalam sistem multipartai. Akan tetapi sebagai catatan bahwa sistem kepartaian Indonesia saat ini sudah berbeda dengan era awal reformasi, dimana saat itu semangat memperjuangkan ideologi begitu

terasa. Suara nasionalisme diwakili oleh kejayaan PDI-Perjuangan, gerakan Islam kultural terwakili oleh Partai Kebangkitan Bangsa, sementara itu representasi Islam Modernis ada di Partai Amanat Nasional. Namun pasca-Pemilu 2004, terdapat pergeseran di hampir semua partai politik di Indonesia. Partai politik di Indonesia saat ini cenderung menjadi partai *catch all*. Partai *catch all* adalah partai yang berusaha mendapatkan suara dari seluruh lapisan masyarakat dengan cara menyesuaikan diri terhadap perubahan struktur masyarakat.⁶ Dengan kondisi partai politik di Indonesia yang sudah cenderung ke arah *catch all*, maka kurang relevan lagi apabila mempertimbangkan pluralitas ideologi sebagai salah satu alasan utama menerapkan sistem proporsional.

D.1. Partai Politik di Indonesia

Pascareformasi, politik Indonesia lebih banyak diributkan persoalan partai politik. Undang-Undang tentang Partai Politik tercatat mengalami perubahan terus menerus setiap periode Pemilu. Dimulai dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1999, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2004. Setelah itu muncul kembali Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menjadi fundamen

⁶ Richard S. Katz and Peter Mair, *the Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracy*, hal. 114

pelaksanaan Pemilu 2009. Dan pada pelaksanaan Pemilu 2014 di gunakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik sebagai basis regulasinya.

Perubahan peraturan partai politik setiap lima tahun sekali menciptakan instabilitas politik. Sebagaimana yang diungkapkan A. Ahsin Thohari bahwa kebijakan di Indonesia dibuat demi dirinya sendiri sehingga alih-alih bergerak progresif ke depan, kebijakan di bidang politik negeri ini selalu membawa semangat transisi, pancaroba, dan belum stabil. Lebih jauh lagi menurut Ahsin Thohari sudah semestinya pembentuk peraturan selalu memperhitungkan aspek adaptif, futuristis, daya tahan (*durability*), dan umur panjang (*longevity*) agar undang-undang partai politik tidak seperti popok bayi yang sekali pakai langsung buang.⁷

Selama ini Indonesia dikenal akrab dengan sistem Pemilu proporsional baik dengan *stelsel* tertutup ataupun terbuka. Pada Pemilu 1999, sistem Pemilu yang digunakan adalah proporsional tertutup. Sementara itu pasca-Pemilu 2004 sistem yang digunakan adalah proporsional terbuka. Sistem ini memang memungkinkan untuk meminimalisasi potensi suara terbuang, akan tetapi sistem ini terbukti gagal meminimalisasi jumlah partai politik di Indonesia.

Semangat penyederhanaan partai politik yang sudah digagas sejak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik memberikan

⁷ A. Ahsin Thohari, *Pendek Umur Peraturan*, Opini Kompas 15 Juli 2015

syarat berat bagi warga negara yang ingin membentuk partai politik. Syarat itu semakin diperberat dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang mensyaratkan pembentukan partai politik baru harus mempunyai keterwakilan di setiap provinsi, 75% kabupaten/kota, dan 50% kecamatan.

Tabel 1.3
Jumlah Partai Politik Baru
Pasca-Reformasi

Tahun	Partai Politik Baru
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999	148 Partai
Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002	67 Partai
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008	24 Partai
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011	1 Partai

Sumber : Kementerian Hukum dan HAM RI

Terlihat perubahan regulasi Undang-Undang Partai Politik memang mengurangi tradisi untuk memunculkan partai politik baru, akan tetapi undang-undang tersebut tidak secara substansial mengurangi jumlah partai politik di Indonesia. Karena berdasarkan data terakhir, terdapat 72 partai politik berbadan hukum walaupun hanya 12 partai politik yang berkontestasi dalam Pemilu.

Oleh karena itu sudah selayaknya Indonesia membuat suatu sistem Pemilu yang menciptakan keengganan bagi masyarakat untuk membentuk partai politik. Sistem Pemilu distrik bisa menjadi alternatif apabila mengacu Duverger law yang bisa menyusutkan jumlah partai politik secara alamiah.

D.2. Penerapan Sistem Pemilu Distrik di Indonesia

Apabila diterapkan di Indonesia,

maka menjadi pertanyaan pertama adalah bagaimana menentukan distrik yang dipakai dalam Pemilihan Umum. Jika mengacu pada Pemilu distrik di Britania Raya maka perhitungannya sedikit rumit, karena Pemilu di Britania Raya memperhitungkan banyak aspek, seperti wilayah serta proporsionalitas antara jumlah pemilih yang paling besar dan paling kecil. Saat ini di Britania Raya pembagian kursi dibagi secara merata, meskipun mayoritas masih berpusat di Inggris

1. 533 di Inggris
2. 59 di Skotlandia
3. 40 di Wales, dan
4. 18 di Irlandia Utara

Pembagian itu didasarkan pada jumlah pemilih di masing-masing daerah tersebut, walaupun bilangan pembagi pemilihnya berbeda-beda. 72,400 di Inggris, 69,000 di Skotlandia, 66,800 di Irlandia Utara dan 56,800 di Wales.⁸

Apabila kita mengacu Pemilu di Amerika maka konsep yang digunakan adalah negara bagian. Saat ini di Amerika terdapat 50 negara bagian plus 1 District of Columbia. Dalam Pemilu yang diselenggarakan oleh Amerika apabila satu partai memenangkan pertarungan di satu negara bagian, maka keseluruhan suara negara bagian tersebut akan diambil oleh partai pemenang.

D.3. Simulasi Sistem Distrik dengan Sistem Dapil

Indonesia tentu saja mempunyai

⁸ <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/constituencies/> diakses tanggal 23 November 2015

karakteristik sendiri. Kita adalah negara kesatuan yang terdiri dari berbagai suku dan bahasa. Dalam konteks Indonesia penggunaan Dapil adalah sebuah kompromi politik. Walaupun terkesan masih terdapat ketidakadilan di beberapa Dapil, namun itu adalah acuan dasar untuk melakukan pembagian kursi.

Pada Pemilu 2014, Indonesia menganut sistem proporsional terbuka. Dengan sistem tersebut diperoleh hasil sebagai berikut:

Tabel 1. 4
Pembagian Kursi Hasil Pemilu 2014

No	Partai Politik	Jumlah Kursi
1	PDI Perjuangan	109
2	Partai Golkar	91
3	Partai Gerindra	73
4	Partai Demokrat	61
5	Partai Amanat Nasional	49
6	Partai Kebangkitan Bangsa	47
7	Partai Keadilan Sejahtera	40
8	Partai Persatuan Pembangunan	39
9	Partai NasDem	35
10	Partai Hanura	16

Sumber : Keputusan KPU No. 416/Kpts/KPU/ Tahun 2014

Sekarang kita mengandai-andai dengan hasil Pemilu 2014 serta pembagian Dapil sebagai acuan distrik maka hasilnya akan sangat berbeda.

Tabel 1. 5
Pembagian Dapil dan Kursi di Setiap Provinsi

No	Provinsi	Nama Dapil	Jumlah Kursi	Pemenang di Dapil
1.	Aceh	Aceh I	7	Partai Demokrat
		Aceh II	6	Partai Gerindra
2.	Sumatera Utara	Sumatera Utara I	10	PDI Perjuangan
		Sumatera Utara II	10	Partai Gerindra
		Sumatera Utara III	10	Partai Golkar

3.	Sumatera Barat	Sumatera Barat I	8	Partai Golkar
		Sumatera Barat II	6	Partai Gerindra
4.	Riau	Riau I	6	PDI Perjuangan
		Riau II	5	Partai Golkar
5.	Kepulauan Riau	Kepulauan Riau	3	PDI Perjuangan
6.	Jambi	Jambi	7	Partai Golkar
7.	Sumatera Selatan	Sumatera Selatan I	8	Partai Golkar
		Sumatera Selatan II	9	PDI Perjuangan
8.	Bangka Belitung	Bangka Belitung	3	PDI Perjuangan
9.	Bengkulu	Bengkulu	4	Partai Nasdem
10.	Lampung	Lampung I	9	PDI Perjuangan
		Lampung II	9	PDI Perjuangan
11.	DKI Jakarta	DKI Jakarta I	6	PDI Perjuangan
		DKI Jakarta II	7	PDI Perjuangan
		DKI Jakarta III	8	Partai Gerindra
12.	Jawa Barat	Jawa Barat I	7	PDI Perjuangan
		Jawa Barat II	10	PDI Perjuangan
		Jawa Barat III	9	Partai Golkar
		Jawa Barat IV	6	Partai Golkar
		Jawa Barat V	9	Partai Golkar
		Jawa Barat VI	6	PDI Perjuangan
		Jawa Barat VII	10	PDI Perjuangan
		Jawa Barat VIII	9	Partai Golkar
		Jawa Barat IX	8	PDI Perjuangan
		Jawa Barat X	7	PDI Perjuangan
		Jawa Barat XI	10	Partai Golkar
13.	Banten	Banten I	6	Partai Golkar
		Banten II	6	Partai Gerindra
		Banten III	10	PDI Perjuangan
14.	Jawa Tengah	Jawa Tengah I	8	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah II	7	Partai Golkar
		Jawa Tengah III	9	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah IV	7	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah V	8	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah VI	8	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah VII	7	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah VIII	8	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah IX	8	PDI Perjuangan
		Jawa Tengah X	7	Partai Kebangkitan Bangsa
15.	DI Yogyakarta	Daerah Istimewa Yogyakarta	8	PDI Perjuangan
16.	Jawa Timur	Jawa Timur I	10	PDI Perjuangan
		Jawa Timur II	7	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur III	7	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur IV	8	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur V	8	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur VI	9	PDI Perjuangan
		Jawa Timur VII	8	Partai Demokrat
		Jawa Timur VIII	10	PDI Perjuangan
		Jawa Timur IX	6	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur X	6	Partai Kebangkitan Bangsa
		Jawa Timur XI	8	Partai Persatuan Pembangunan
17.	Bali	Bali	9	PDI Perjuangan
18.	Nusa Tenggara Barat	Nusa Tenggara Barat	10	Partai Golkar

19.	Nusa Tenggara Timur	Nusa Tenggara Timur I	6	Partai Golkar
		Nusa Tenggara Timur II	7	Partai Golkar
20.	Kalimantan Barat	Kalimantan Barat	10	PDI Perjuangan
21.	Kalimantan Tengah	Kalimantan Tengah	6	PDI Perjuangan
22.	Kalimantan Selatan	Kalimantan Selatan I	6	Partai Golkar
		Kalimantan Selatan II	5	Partai Golkar
23.	Kalimantan Timur	Kalimantan Timur	8	Partai Golkar
24.	Sulawesi Utara	Sulawesi Utara	6	PDI Perjuangan
25.	Gorontalo	Gorontalo	3	Partai Golkar
26.	Sulawesi Tengah	Sulawesi Tengah	6	Partai Golkar
27.	Sulawesi Selatan	Sulawesi Selatan I	8	Partai Golkar
		Sulawesi Selatan II	9	Partai Golkar
		Sulawesi Selatan III	7	Partai Golkar
28.	Sulawesi Tenggara	Sulawesi Tenggara	5	Partai Amanat Nasional
29.	Sulawesi Barat	Sulawesi Barat	3	Partai Golkar
30.	Maluku	Maluku	4	PDI Perjuangan
31.	Maluku Utara	Maluku Utara	3	PDI Perjuangan
32.	Papua	Papua	10	Partai Demokrat
33.	Papua Barat	Papua Barat	3	Partai Golkar
Total			560	

Sumber : website resmi Komisi Pemilihan Umum

Dengan asumsi Pemilu dilaksanakan dengan sistem distrik berdasarkan dapil yang telah diputuskan oleh KPU maka hasilnya akan sebagai berikut:

Tabel 1. 6
Simulasi Pembagian Kursi dengan Sistem Pemilu Distrik berdasarkan Dapil

Nama Partai	Sistem Pemilu Proporsional Terbuka (Pemilu 2014)	Sistem Distrik Berdasarkan Dapil
Partai NasDem	35 Kursi	4 Kursi
Partai Kebangkitan Bangsa	47 Kursi	49 Kursi
Partai Keadilan Sejahtera	40 Kursi	0 Kursi
PDI Perjuangan	109 Kursi	258 Kursi
Partai Golkar	91 Kursi	175 Kursi
Partai Gerindra	73 Kursi	36 Kursi
Partai Demokrat	61 Kursi	25 Kursi
Partai Amanat Nasional	49 Kursi	5 Kursi
Partai Persatuan Pembangunan	39 Kursi	8 Kursi
Partai Hati Nurani Rakyat	16 Kursi	0 Kursi
Jumlah	560 Kursi	560 Kursi

Terlihat dari tabel di atas, dengan sistem distrik menggunakan dapil sebagai *district magnitude* tercatat hanya ada 8 partai politik yang lolos ke senayan. PDI-P sebagai partai

pemenang Pemilu mencatatkan suara mayoritas walaupun belum mencapai 50%+1 dari jumlah kursi yang disediakan. Akan tetapi dengan sistem ini setidaknya akan meminimalisir jumlah partai politik secara alamiah.

D.4. Simulasi Sistem Distrik dengan Menjadikan Provinsi Sebagai Dapil

Skema dapil mempunyai kemiripan dengan sistem Pemilu di Inggris yang mempertimbangkan jumlah penduduk dan faktor geografis sebagai penentuan distrik. Sementara itu apabila mengacu pada Pemilu di Amerika yang menggunakan negara bagian sebagai acuan, maka di Indonesia hal ini bisa diterapkan dengan menggunakan provinsi sebagai acuan.

Tabel 1. 7
Simulasi Pembagian Kursi dengan Sistem Pemilu Distrik berdasarkan Provinsi

No	Nama Provinsi	Pemenang	Jumlah Kursi
1	Aceh	Gerindra	13
2	Sumatera Utara	Partai Golkar	30
3	Sumatera Barat	Partai Golkar	14
4	Riau	Partai Golkar	11
5	Jambi	Partai Golkar	7
6	Sumatera Selatan	PDI Perjuangan	17
7	Bengkulu	Partai Nasdem	4
8	Lampung	PDI Perjuangan	18
9	Bangka Belitung	PDI Perjuangan	3
10	Kepulauan Riau	PDI Perjuangan	35
11	DKI Jakarta	PDI Perjuangan	21
12	Jawa Barat	PDI Perjuangan	91
13	Jawa Tengah	PDI Perjuangan	77
14	DI Yogyakarta	PDI Perjuangan	8
15	Jawa Timur	PDI Perjuangan	87
16	Banten	PDI Perjuangan	22
17	Bali	PDI Perjuangan	9
18	NTB	Partai Golkar	10
19	NTT	PDI Perjuangan	13
20	Kalimantan Barat	PDI Perjuangan	10
21	Kalimantan Tengah	PDI Perjuangan	6
22	Kalimantan Selatan	Partai Golkar	11
23	Kalimantan Timur	Partai Golkar	8
24	Sulawesi Utara	PDI Perjuangan	6
25	Sulawesi Tengah	Partai Golkar	6

26	Sulawesi Selatan	Partai Golkar	24
27	Sulawesi Tenggara	PAN	5
28	Gorontalo	Partai Golkar	3
29	Sulawesi Barat	Partai Golkar	3
30	Maluku	PDI Perjuangan	4
31	Maluku Utara	PDI Perjuangan	3
32	Papua	Partai Demokrat	10
33	Papua Barat	Partai Golkar	3
		Jumlah	560

Sumber : website resmi Komisi Pemilihan Umum

Dapat dilihat dari tabel di atas, apabila kita menggunakan jumlah provinsi sebagai acuan dalam menentukan *district magnitude* maka setiap partai politik yang memenangkan perolehan suara di satu provinsi akan mengambil semua kursi yang tersedia (*the winner takes all*). Dengan simulasi berdasarkan tabel di atas, maka akan dapat ditemukan hasil sebagai berikut:

Tabel 1.8
Simulasi Pembagian Kursi
dengan Sistem Pemilu Distrik
Berdasarkan Provinsi

Nama Partai	Sistem Pemilu Proporsional Terbuka (Pemilu 2014)	Sistem Distrik Berdasar Provinsi
Partai NasDem	35 Kursi	4 Kursi
Partai Kebangkitan Bangsa	47 Kursi	0 Kursi
Partai Keadilan Sejahtera	40 Kursi	0 Kursi
PDI Perjuangan	109 Kursi	398 Kursi
Partai Golkar	91 Kursi	130 Kursi
Partai Gerindra	73 Kursi	13 Kursi
Partai Demokrat	61 Kursi	10 Kursi
Partai Amanat Nasional	49 Kursi	5 Kursi
Partai Persatuan Pembangunan	39 Kursi	0 kursi
Partai Hati Nurani Rakyat	16 Kursi	0 Kursi
Jumlah	560	560 Kursi

Sumber: diambil dari website resmi Komisi Pemilihan Umum

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa sistem distrik secara tidak langsung membuat parlemen terbagi hanya dua kelompok yaitu PDI-Perjuangan sebagai partai penguasa dan Partai Golkar sebagai partai

oposisi serta empat partai lainnya yang hanya bisa menempatkan wakilnya di parlemen tanpa memiliki *power* yang besar. Terbukti dengan sistem distrik penyederhanaan partai bisa berjalan optimal, sistem ini juga berpotensi menciptakan sistem presidensial murni.

E. KESIMPULAN

Semangat untuk menciptakan sistem multipartai sederhana sebenarnya sudah dimulai sejak pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM RI serta KPU memberikan persyaratan yang berat bagi partai politik baik untuk menjadi badan hukum atau berpartisipasi dalam Pemilu. Hanya saja upaya tersebut tampak berjalan kurang maksimal, dikarenakan sistem proporsional terbuka walaupun dengan *parliamentary threshold* yang tinggi tetap menghasilkan sistem multi partai yang rumit.

Kerumitan itu bisa dilihat pada awal-awal pemerintahan Presiden Jokowi, dimana ketegangan antara partai pendukung pemerintah (Koalisi Indonesia Hebat) dan Partai Oposisi (Koalisi Merah Putih) menciptakan stagnasi di parlemen dan menghasilkan mosi tidak percaya oleh sejumlah anggota DPR terhadap pimpinan DPR. Padahal istilah mosi tidak percaya hanya terdapat dalam negara yang menganut sistem parlementer bukan presidensial.

E.1. Saran

Berdasarkan simulasi yang dilakukan dalam penelitian ini terlihat

bahwa sistem distrik akan menciptakan penyederhanaan partai secara alamiah. Apalagi penentuan sistem Pemilu yang dipakai merupakan *open legal policy* pembuat undang-undang. Oleh karena itu istem Pemilu distrik bisa menjadi solusi untuk menciptakan sistem multi partai sederhana yang dirasa lebih kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensiil. Dari hasil penelitian di atas terlihat sistem Pemilu distrik bisa mereduksi jumlah partai politik di parlemen hingga 6-8 partai politik tergantung skema apa yang dipakai.

DAFTAR PUSTAKA

Ahsin. A Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Perkasa : Jakarta

Budiardjo, Miriam, 1986, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta

Gaffar, Afan, 2006, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta

Imawan, Riswandha, 1991, *Isu-Isu Politik Dekade 1990-an dan Pengaruhnya*

Terhadap Sistem Kepartaian di Indonesia, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM

Pamungkas, Sigit, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM

Opini Surat Kabar

A. Ahsin Thohari, *Pendek Umur Peraturan*, Opini Kompas 15 Juli 2015

Website

www.kpu.go.id

www.parliamentary.co.uk

DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

LOCAL DEMOCRACY IN INDONESIA WITHIN POLITICAL ECONOMY PERSPECTIVE

Ratnia Solihah

ABSTRAK/ABSTRACT

Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi di tingkat lokal serta upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. Namun, dengan dilakukannya Pilkada di Indonesia, ternyata hasil akhirnya belum dapat dikatakan memuaskan. Bukan hanya pada masa pelaksanaan Pilkada saja sifat yang tidak demokratis muncul, pasca Pilkada pun terlebih lagi. Dalam perspektif ekonomi politik, permasalahan pilkada ini lebih disebabkan biaya demokrasi lokal yang dihadapi penyelenggara maupun calon pimpinan daerah. Biaya demokrasi menyebabkan berbagai pihak yang terkait melakukan upaya pemenuhan kebutuhannya layaknya prinsip ekonomi, yang menyebabkan mereka satu sama lain melakukan pertukaran dalam berbagai bentuk untuk memenuhi kepentingan tersebut. Dari sini dapat dilihat pilihan rasional yang dilakukan pihak yang terlibat dan berkepentingan dapat mempengaruhi demokratis atau tersebut, perlu adanya pembenahan dari berbagai aspek antara lain dapat dimulai dengan pembenahan aturan pilkada, aturan politik uang, serta keteladan kepemimpinan lokal yang terpilih dalam pilkada dengan memiliki kapasitas, kapabilitas dan integritas yang baik, bersih dari praktek-praktek KKN dalam memimpin pemerintahannya.

The local elections are part of the process of strengthening and deepening of democracy at the local level as well as efforts to achieve good and effective governance. However, the organizing of the local elections in Indonesia, was in fact that the result not satisfying. Not only during the execution of elections were not democratic, even more so after the elections. From political economy perspective, the problems of this election is more due to the cost of local democracy facing by the organizers and candidate of local leaders. The cost of democracy led to the various parties concerned to make efforts to fulfill their needs just like economic principles, which led them to exchange to each other in various forms to meet these interests. From here, it can be a rational choice made parties involved and concerned may affect the democratic or the need for improvement to various aspects, among others, can be started by revamping the rules of the local election, rule for money politics, as well as exemplary of elected local leadership in the elections towards the capacity, capability and good integrity, also clean of corruption in his leading the government.

Kata Kunci: demokrasi, pilkada, ekonomi politik, politik uang

Keywords: Democracy, Local election, political economy, money politics

A. PENDAHULUAN

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya memilikihaksetaradalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara, dimana rakyat berperanserta secara langsung dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Penerapan demokrasi di berbagai negara di dunia, memiliki ciri khas dan spesifikasi masing-masing, yang lazimnya sangat dipengaruhi oleh kondisi dan perkembangan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat dalam suatu negara. Oleh karenanya bentuk demokrasi suatu negara sudah seharusnya memperhatikan nilai-nilai tradisi, potensi sosial, ekonomi, dan politik lokal negara yang bersangkutan.

Dalam konteks demokrasi lokal di Indonesia, selama rentang waktu tahun 2005 sampai sekarang demokrasi di tingkat lokal mengalami dinamika yang cukup signifikan. Sepanjang periode tersebut masyarakat di tingkat lokal, mulai dari provinsi, kabupaten, kota, dan bahkan di tingkat desa, memilih pemimpin mereka melalui pemilihan umum secara langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung telah menyita perhatian publik, partai politik, dan para kontestan dengan menyedot triliunan rupiah APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Diperkirakan lebih dari ratusan triliun rupiah uang dari

APBD tingkat provinsi, kabupaten, dan kota telah dikeluarkan untuk pilkada hingga tahun 2014.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Tak sedikit teoretisi demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal. Artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik rakyat. Oleh karena itu, pilkada dilihat bukan hanya sebatas pesta demokrasi lokal, melainkan juga sebagai instrumen proses pendalaman demokrasi, khususnya di tingkat lokal (provinsi, kabupaten/kota). Sebagai instrumen pendalaman demokrasi, di satu sisi pilkada merupakan kelanjutan realisasi pemilihan presiden secara langsung (tahun 2004), dan di sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya, yakni penciptaan pemerintahan yang efektif pasca pilkada. Pendalaman demokrasi dalam studi ini bisa berasal dari negara dan bisa pula dari masyarakat.

Namun dalam perjalanannya, sebagai salah satu bentuk demokrasi lokal di Indonesia, pelaksanaan pilkada secara langsung tersebut menunai pro dan kontra di beberapa kalangan, baik politisi, praktisi pemerintahan,

akademisi politik dan pemerintahan maupun masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung tersebut, seperti terjadinya pemborosan anggaran (tidak efisien), Kepala Daerah hasil pilihan rakyat sering tidak menampakkan ketidaksesuaian janji yang disampaikan saat kampanye, bahkan banyak kepala daerah yang tersandung kasus hukum karena tindakan pelanggaran hukum yang dilakukan. Selain itu, dalam pesta demokrasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut sering terjadi kasus sengketa mengenai perolehan hasil suara yang melibatkan para pendukung masing-masing calon, yang berujung pada konflik horizontal di banyak daerah, munculnya *money politic* di beberapa lapisan masyarakat maupun lembaga politik dan pemerintahan, serta munculnya beberapa kasus korupsi yang menyeret atau melibatkan banyak kepala daerah di Indonesia yang lahir dari pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut.¹ Terkait masalah korupsi tersebut, Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa saat ini semakin banyak kepala daerah yang telah ditetapkan menjadi tersangka kasus korupsi. Sedikitnya terdapat 158 kepala daerah di tanah air yang menjadi tersangka korupsi.²

Berbagai permasalahan yang muncul tersebut secara komprehensif dapat dilihat melalui perspektif ekonomi politik. Ketika kemampuan

dana calon menjadi pertimbangan, maka terbuka ruang bagi masuknya sumber-sumber dana dari pihak luar, termasuk kemungkinan masuknya dana ilegal. Studi Syarif Hidayat menemukan bahwa modal ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing kandidat kepada daerah/wakil kepala daerah cenderung merupakan kombinasi antara modal pribadi dan bantuan donatur politik (pengusaha), serta sumber-sumber lain.³ Dalam artikelnya, Leo Agustino dan Muhammad Agus Yusoff (2010) mengatakan bahwa “untuk membiayai itu semua (mendana pelbagai biaya aktivitas kampanye, biaya menyewa pakar *political marketing*, biaya untuk membangun sarana fisik di kantong-kantong pundi, biaya *image building* dan *image bubbling* (penukusan diri calon) dan banyak lagi), banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Oleh karenanya, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai investor politik. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai pelabur/investor politik) dalam menjayakan calon dalam pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik).⁴

Logikanya mereka yang berhutang untuk biaya pilkada, akan membalas jasa melalui berbagai konsensi kepada pihak yang mengongkosnya

³ Hidayat Syarif (Ed.). 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada*. Jakarta: P2E-LIPI. Hal 276.

⁴ Agustino, Leo dan Yusoff, Muhammad agus. 2010. “Pilkada dan pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia: Local Strongmen dan Roving Bandits”. *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies*. Vol. 37 (2010), 86-104.

¹ Lihat tulisan Djauhari, 2011: 31-32; Agustino, 2010: 86-104; Prasojo, 2011; Ali, 2003: 227-234; Kumorotomo, 2009.

² *Harian Umum Suara Merdeka*, 19 Februari 2011, hal 12.

pasca pilkada, dan pada akhirnya meminggirkan aspirasi masyarakat luas. Kondisi ini melahirkan perilaku korup kepala daerah guna mengembalikan hutang-hutang semasa pilkada. Berkaitan dengan hal tersebut, Eko Prasjo berpendapat bahwa biaya yang dikeluarkan ini (menentukan parpol pengusung, kampanye besar-besaran untuk mendongkrak popularitas calon, sampai upaya mempengaruhi pilihan masyarakat) harus diganti oleh uang rakyat dalam APBD melalui arisan proyek bagi investor politik yang ikut membiayai pilkada. Selain secara finansial merugikan masyarakat daerah dengan korupsi APBD, praktik politik uang juga mencederai terwujudnya pemilu yang demokratis. Suatu pemilu yang demokratis, jujur dan adil adalah pemilu yang bebas dari kekerasan, penyuapan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Suburnya politik uang itu juga tidak terlepas dari cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang itu. Ditinjau dari sudut pemilih di pilkada, politik uang terjadi karena kuatnya persepsi bahwa pilkada sebagai perayaan, kultur pragmatism jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya.⁵ Hal-tersebut setidaknya dapat dilihat dari penelitian Ahmad Yani dkk (2008), yang menemukan pemilih lebih menyukai bentuk kampanye terbuka dan sebagian besar

dari mereka menyarankan bagi yang ikut kampanye layak dikasih uang saku sekitar Rp. 50. 000-Rp. 100. 000 perkali kampanye.⁶ Tinjauan ekonomi politik dalam pilkada ini menarik untuk diangkat sebagai tulisan seiring dengan kegelisahan banyak pihak atas mahalannya biaya pilkada, terutama bagi kandidat dengan segala implikasinya pada pasca pilkada.

B. METODE

Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi literatur melalui kajian pustaka yang terkait dengan Demokrasi lokal di Indonesia dalam perspektif Ekonomi Politik, khususnya dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

C. HASIL ANALISIS

Dalam pengertian sempit demokrasi merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Menurut Schumpeter metode demokratis adalah penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik di mana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara. Dalam pengertian yang lebih luas yang oleh Dahl disebut "otonomi demokrasi" membutuhkan pernyataan hak-hak manusia di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang

⁵ Prasjo Eko, "Menghapus Pilkada Langsung" . ditpolkom. bappenas. go. id/. . /007. pdf, diunduh tgl. 11. Desember 2011.

⁶ Yani, Ahmad, Sri Hayati, Wahyu Eridiana, "Kajian Geografi Politik Terhadap hasil Pemilihan Gubernur Jawa Barat 2008" (file. upi. edu/Direktori/. . /artikel_ versi_bahasa_ Indonesia. pdf , diunduh tgl. 5 Desember 2014)

sama dalam berpartisipasi dan untuk menemukan preferensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga Negara terhadap agenda politik.⁷

Pada tingkat lokal, adakalanya demokrasi hanya difokuskan pada institusi pemerintah saja. Ted Robert Gurr sangat menekankan keberadaan institusi eksekutif. Menurut Gurr, demokrasi mengandung empat unsur⁸: 1) persaingan partisipasi politik, 2) persaingan rekrutmen politik, 3) keterbukaan rekrutmen eksekutif, dan 4) tantangan yang dihadapi eksekutif. Pendapat ini semestinya juga memasukkan dimensi lain, karena keberadaan eksekutif di daerah tidak bisa dilepaskan dari proses dan hasil pemilu yang melibatkan sejumlah aktor politik. Sebagai mekanisme sistem politik, sebagaimana dikemukakan Mitchell dan Simmons⁹, demokrasi terdiri dari empat kelompok pembuat keputusan: pemilih, parlemen, birokrat, dan kelompok kepentingan. Kelompok-kelompok ini bersaing memperebutkan posisi dan kekuasaan, baik pada level nasional maupun lokal.

Demokrasi, menurut Dahl (1999), harus dilihat sebagai proses politik yang membuka peluang bagi partisipasi politik rakyat untuk secara efektif melakukan pengawasan terhadap agenda dan keputusan politik.¹⁰ Pendapat Dahl tersebut sangat relevan

dalam konteks demokratisasi di Indonesia baik pada tingkat nasional maupun lokal, yang memberikan peluang peranan atau partisipasi politik rakyat untuk mengawal agenda reformasi, karena partisipasi politik rakyat merupakan salah satu tolok ukur penting untuk menilai apakah suatu sistem politik itu demokratik, otoriter, atau bentuk sistem politik lainnya.

Terkait dengan situasi demokrasi lokal di Indonesia, dalam pandangan Miharjo demokrasi lokal Indonesia suram. *Pertama*, tidak dapat dinafikan, pilkada dinilai lebih pada "hajat partai" daripada publik. Meski UU 12/2008 memberi peluang calon independen maju dalam pilkada, tetap saja peran partai dominan. Demokrasi memang *nonsense* tanpa partai. Namun, lebih "anomali" lagi, bila partai berdemokrasi tanpa mendengar suara konstituennya. *Kedua*, sebanyak 318 dari 524 kepala daerah tersangkut korupsi. Seajar itu, lebih dari 3.169 anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota juga terjerat korupsi. Makin buas dan seram. Tidak heran konfigurasi politik yang terbentuk berkarakter elitis, oligarkis dan transaksional. *Ketiga*, gejala publik apatis pilkada menguat. Sumatera Utara pernah mencapai 51,42% pemilih terdaftar tidak menggunakan hak pilihnya. Disusul Papua Barat (46%), termasuk Jawa Barat (36,34%) untuk menyebut saja fakta untuk pemilihan gubernur 2012-2013. *Keempat*, demokrasi lokal hanya ditafsirkan politik semata. Sementara demokrasi ekonomi masih kocak-kacir. Sinyalnya jelas, persaingan usaha antara pasar modern dan pasar tradisional sudah tidak wajar.

⁷ Sorensen, G. 2003. Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan prospek dalam sebuah dunia yang sedang berubah. Yogyakarta: CCSS – Pustaka Pelajar.

⁸ Djafar, TB. Massa. 2008. "Demokratisasi, DPRD dan Penguatan Politik Lokal". *Joernal Politik* Vol 1 No. 1 Tahun 2008. Hal. 1.

⁹ Ibid. Hal. 2.

¹⁰ Dahl, Robert. 1999. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor.

Pedagang Kaki Lima (PKL) ditertibkan sewenang-wenang sementara jaringan toko modern mendapat *privilege* berlebihan dari pemerintah daerah setempat. Tragedi ini nyaris terjadi diberbagai daerah. Tidak ada kondisi setara (*equal*) antara PKL dan toko modern. *Kelima*, perizinan menjadi komoditi. Bukan lagi instrumen pengendali. Pemodal bisa investasi dimana saja. Meski harus merusak ekosistem lingkungan. Menghancurkan tata ruang. Menggusur sana-sini.¹¹

Pilkada langsung dan pemilihan anggota DPRD merupakan salah satu syarat utama terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel, akomodatif dan responsif. Seiring dengan itu, persamaan hak politik di tingkat lokal juga dapat diwujudkan. Meskipun di tataran praksis tak semua kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel, akomodatif dan responsif daripada kepala daerah yang ditunjuk, setidaknya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih baik dari sistem penunjukan. Argumen Smith dan Arghiros tersebut dapat terwujud apabila nilai-nilai demokrasi telah mendasari perilaku, baik elit maupun masyarakat.¹² Kiranya perlu dikedepankan kembali tujuan utama pilkada sebagai sarana untuk menegakkan dan mewujudkan kedaulatan rakyat dan kebebasan politik masyarakat lokal.

Makna demokrasi lokal dalam konteks otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *good governance*.

Kepentingan masyarakat lokal dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Demokrasi dan politik lokal ditentukan oleh beberapa faktor, seperti partai politik, sistem pemilihan, kelompok-kelompok partai yang berkuasa dan anggota-anggota DPRD. Di negara-negara berkembang keterkaitan partai lokal dengan partai nasional seringkali menyebabkan kebebasan parpol di tingkat lokal terhambat. Contohnya adalah intervensi pengurus pusat partai terhadap rekrutmen calon-calon kepala daerah dan anggota-anggota DPRD. Sementara itu, keterkaitan antara sistem pemilihan dan tingkat pencapaian demokrasi sebagai *electoral governance* merupakan variabel krusial dalam mengamankan kredibilitas pemilihan dalam demokrasi yang sedang tumbuh, tetapi realitasnya hal ini banyak diabaikan dalam studi komparatif tentang demokrasi.

Selain itu, makna pilkada sebagai proses pembelajaran (*learning process*) atau *institutional arrangement* lanjutan untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah seringkali kurang dipahami secara memadai. Padahal harapan rakyat terhadap pilkada sangat besar. Pilkada juga dimaksudkan sebagai sarana untuk memperkuat kedudukan kepala daerah dan sekaligus mengurangi intervensi DPRD dalam "transaksi politik" sehingga *money politics* dapat diminimalisasi. Di negara-negara demokrasi modern, pemilihan langsung kepala daerah dimaksudkan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Pemili-

¹¹ Harian Bogor Today, 14 Januari 2015.

¹² Zuhro, Siti. 2012. "Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya". *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. November 2012. Hal. 33.

han secara langsung ini memberikan kedudukan politis yang kuat bagi kepala daerah terhadap DPRD. Namun, praktek pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD justru menjadi penyebab kasus-kasus korupsi dan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Kerusakan demokrasi dapat disebabkan oleh tiga hal: *state weakness*, *accountability weakness* dan *representative weakness*. *State weakness* dicerminkan oleh perbuatan monopoli kekuasaan negara, baik secara vertikal antarlevel pemerintahan maupun secara horizontal antarlembaga-lembaga negara. Pada sisi lain, *state weakness* juga dicerminkan oleh lemahnya infrastruktur administratif yang dapat menopang terpenuhinya harapan masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan. Dalam unsur *accountability weakness*, di Indonesia hal ini ditandai oleh lembaga peradilan yang kurang independen dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik dan birokrat. Salah satu indikasinya yaitu tingkat korupsi politik dan birokrasi yang masih tinggi.¹³

Melalui pilkada, demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila berlaku penyerahan mandat langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh sebab itu, terdapat beberapa keuntungan ketika Pilkada langsung dilaksanakan. Pertama, berwujud legitimasi politik pemimpin. Hal ini disebabkan kepala daerah yang dipilih mendapat mandat dan legitimasi yang sangat

kuat karena didukung langsung oleh suara rakyat yang nyata yang merefleksikan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi menjadi hal yang sangat penting (modal politik) dan diperlukan oleh suatu pemerintahan yang akan atau sedang berkuasa. Kedua, Pilkada langsung mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketika seseorang kandidat dipilih menjadi kepala daerah, sama ada gubernur, bupati ataupun wali kota, maka mereka akan meningkatkan kualitas akuntabilitinya. Hal ini dilakukan oleh sebab obligasi moral dan penanaman "modal" politik menjadi kegiatan yang harus dilaksanakan sebagai wujud pembangunan legitimasi politik. Ia tidak hanya bermanfaat bagi kepala daerah pada semasa itu sahaja, tetapi berguna untuk pengundian periode yang akan datang. Ketiga, apabila *local accountability* ini berhasil diwujudkan, maka optimalisasi equilibrium *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. Keempat, Pilkada langsung akan meningkatkan kesadaran politik masyarakat terutama ke atas kualiti partisipasi publik. Sebab dalam Pilkada, masyarakat diminta menggunakan kearifannya, kecerdasannya dan kepeduliannya untuk menentukan (sendiri) siapa yang dianggap pantas dan layak untuk menjadi pemimpin, sama ada di peringkat kota/kabupaten ataupun provinsi. Selain itu, mekanisme inipun memberikan jalan untuk me-melekan elite politik bahwa pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya ialah rakyat dan

¹³ Ibid. Hal. 36.

bukan lembaga lainnya.¹⁴

Pilkada secara langsung juga diharapkan dapat meminimalkan praktik politik uang karena calon pemimpin politik tidak mungkin “membayar” suara seluruh rakyat, maupun kecurangan-kecurangan lain yang selama ini menjadi kekurangan dalam pilkada-pilkada sebelumnya.¹⁵ Sebagai gambaran, sebagian besar pemilihan kepala daerah yang berlangsung selama UU No. 22 Tahun 1999 selalu menimbulkan gejolak di daerah, seperti di Jakarta, Lampung, Jawa Barat, Madura, dan sejumlah daerah lainnya. Dalam kasus-kasus ini, timbulnya gejolak selalu disebabkan oleh penyimpangan-penyimpangan yang sama, yakni distorsi aspirasi publik, indikasi politik uang, dan oligarkhi partai yang tampak dari intervensi DPP partai dalam menentukan calon kepala daerah yang didukung fraksi.¹⁶

Namun pelaksanaan pilkada secara langsung tidak menyelesaikan persoalan tersebut, melainkan hanya sebatas hingar-bingar peristiwa pemungutan suara pada hari pemilu dan bahkan kini menimbulkan paradoks. Mendagri pada masa pemerintahan SBY, Gamawan Fauzi menyatakan, pilkada langsung berdampak pada biaya politik yang tinggi. Dikaitkan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, biaya besar tersebut seperti menjadi paradoks karena untuk

menjadi kepala daerah dibutuhkan uang miliaran rupiah dan setelah menjadi kepala daerah dituntut untuk menciptakan pemerintahan yang bersih (*Kompas*, 21 Juli 2010). Dibandingkan model memilih kepala daerah oleh anggota DPRD, model memilih kepala daerah secara langsung memerlukan biaya lebih besar yang harus di sediakan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan maupun oleh para kandidat yang berkompetisi. Belanja kandidat antara lain: (1) belanja kampanye, (2) belanja saksi, (3) belanja kandidasi di partai politik/pendukung di jalur perseorangan. Bank Indonesia memperkirakan pilkada yang berlangsung di 244 daerah tahun 2010 menelan biaya sekitar Rp 4,2 triliun dari anggaran yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk penyelenggaraan dan dana kampanye, yang ditanggung para kandidat kepala daerah.¹⁷

Menurut Wahyudi Kumorotomo, ada beragam cara untuk melakukan politik uang dalam pilkada langsung, yakni: (1) Politik uang secara langsung bisa berbentuk pembayaran tunai dari “tim sukses” calon tertentu kepada konstituen yang potensial, (2) sumbangan dari para bakal calon kepada parpol yang telah mendukungnya, atau (3) “sumbangan wajib” yang disyaratkan oleh suatu parpol kepada para kader partai atau bakal calon yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota.¹⁸

¹⁴ Agustino, Leo dan Yusoff, Muhammad Agus. Op. Cit. Hal. 92.

¹⁵ Fitriyah. 2012. “Fenomena politik Uang dalam Pilkada”, *Jurnal Politika* Vol. 3, No. 1 April 2012. Hal. 3.

¹⁶ Mariana, Dede. 2007. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad. Hal. 47.

¹⁷ www.antaraneews.com/.../bi-perkiraan-biaya-pilkada-2010-capai-rp4

¹⁸ Kumorotomo, Wahyudi, “Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung”, *Makalah*, disajikan dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.

Ramlan Surbakti mencatat bahwa peluang munculnya politik uang dalam pilkada dapat diidentifikasi sejak awal, yakni *Pertama*, untuk dapat menjadi calon diperlukan “sewa perahu”, baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya. Jumlah sewa yang harus dibayar diperkirakan cukup besar jauh melampaui batas sumbangan dana kampanye yang ditetapkan dalam undang-undang, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar. *Kedua*, calon yang diperkirakan mendapat dukungankuat, biasanya *incumbent*, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut. Jumlah uang ini juga jauh melebihi batas sumbangan yang ditetapkan undang-undang. Karena berlangsung di balik layar, maka sukar mengetahui siapa yang memberi kepada siapa dan berapa besarnya dana yang diterima. *Ketiga*, untuk kabupaten/kota yang jumlah pemilihnya sekitar 10. 000 sampai dengan 100. 000 pemilih, tetapi wilayahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat memengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendaknya melalui “perantara politik” yang ditunjuknya di setiap desa. *Keempat*, untuk daerah dengan tiga atau lebih pasangan calon bersaing, perolehan suara sebanyak lebih dari 25 persen dapat mengantarkan satu

pasangan calon menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Dalam situasi seperti ini, penggunaan uang mempengaruhi pemilih melalui “perantara politik” di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan “rasional” bagi pasangan calon”.¹⁹

Dengan demikian dapatlah dilihat bahwa kandidat tidak hanya dibebani biaya “sewa” tetapi juga mereka diminta untuk mendanai pelbagai biaya aktivitas kampanye, biaya menyewa pakar *political marketing*, biaya untuk membangun sarana fisik di kantong-kantong pundi, biaya *image building* dan *image bubbling* (pensuskesan diri calon) dan banyak lagi. Tetapi untuk membiayai itu semua, banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Maka dari itu, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai “investor politik”. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (investor politik) dalam memenangkan calon dalam Pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik).

Money politik dalam pandangan Didik Supriyanto berangkat dari fakta empiris. Menurutnya, berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang dalam pilkada bisa dibedakan menjadi empat lingkaran sebagai berikut: (1) Lingkaran satu, adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pascapilkada; (2) Lingkaran dua, adalah transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai

¹⁹ Harian Umum Kompas, 2 April 2005.

politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan; (3) Lingkaran tiga, adalah transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas pilkada yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara; dan (4) Lingkaran empat, adalah transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara).²⁰

Kacung Marijan menyebut keikutsertaan pemilih dalam pemilu 1999 sebagai pemilih bercorak sukarela (*voluntary*). Di mana terjadi keterlibatan yang *intens* dari pemilih selama proses pemilu.²¹ Hal ini tidak lepas dari euforia reformasi yang masih dirasakan masyarakat serta harapan yang besar terhadap perubahan. Pemilu 2004 menunjukkan perilaku pemilih yang berbeda. Antusiasme pemilih mulai menurun dan perilakunya sudah mulai bercorak rasional. Bahkan menurut Kacung Marijan sudah tergolong rasional pragmatis dengan melakukan praktik-praktik transaksional (jual beli suara) di mana pemilih mulai menghitung imbalan dari suara yang diberikan. Perilaku ini tidak lepas dari penilaian bahwa wakil-wakil rakyat hasil pemilu 1999 yang mereka harapkan ternyata tak mampu berbuat banyak dan tidak memberikan perubahan berarti.²²

Kebutuhan dana yang semakin besar mendorong politisi menggali dana dari berbagai sumber. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 besaran sumbangan juga dibatasi, namun pengaturannya tidak jelas dan karenanya mudah

disalahgunakan. Lemahnya regulasi ini ikut menyumbang potensi masuknya dana ilegal kepada calon dan terjadinya politik uang dalam pilkada. Dengan demikian Dapat dikatakan bahwa Pilkada tidak dengan serta merta menciptakan keadaan yang demokratis di tingkat daerah. Walau telah dilakukan pemilihan secara langsung kepada kepala daerah di seluruh tingkatan tetapi selalu saja muncul perusakan atas demokrasi itu sendiri.

Dari realita ini, dapat dilihat bahwa melalui Pilkada langsung ternyata hubungan penguasa dan pengusaha yang selama Orde Baru telah berlangsung, menjadi semakin lebih rapat dan mesra. Selain itu, pada tahap pra-Pilkada calon penguasa telah berani melakukan "transaksi ekonomi-politik" dengan pengusaha (investor politik) demi kepentingan mereka di kemudian hari kelak. Permasalahan semakin besar apabila calon kepala daerah yang telah melakukan transaksi ataupun konsesi ekonomi-politik dengan pengusaha atau kelompok pengusaha dipilih menjadi kepala daerah. Merujuk pada kajian Harris-White, beberapa komitmen itu, antaranya ialah: (i) manipulasi dasar awam untuk kepentingan penguasa (yang telah mendukungnya pada semasa pra-Pilkada), (ii) pemaksanaan swastanisasi asset-asset pemerintah (daerah), dan (iii) berlakunya transaksi bawah-tangan antara pengusaha dan penguasa dalam tender pemerintah.²³

²⁰ *Transkrip Diskusi Publik Terbatas*, ijrsh. files.wordpress.com/2008/06/politik-uang-dalampilkada.pdf, diunduh tgl. 24 Desember 2014.

²¹ *Harian Umum Kompas*, 7 Agustus 2008.

²² *Ibid*

²³ Harris, B and White. 1999. *How India works: The character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jika dilihat lebih dalam, maka hal tersebut menyalahi aturan sebab proyek pemerintah semestinya ditetapkan melalui mekanisme tender. Inilah awal dari perampasan hak warga, khususnya dalam bidang ekonomi. Perampasan inilah kemudiannya dikenal dengan istilah *informal economy*. Menurut Reno, ekonomi informal ialah, “. . . *officials’ control over informal markets defines their domestic exercise of political power as well as their society’s relations with foreigners. This situation supports analyses that conclude that informal markets are integrally linked to the exercise of political power*”.²⁴ Oleh itu, dari sisi pengusaha, ekonomi informal boleh diartikan sebagai (bahan) kompensasi atas perannya sebagai “investor politik” bagi calon kepala daerah semasa ini menduduki posisinya yang diidamkan. Sedangkan, dari sisi kepala daerah yang dipilih, pemberian projek dan pelbagai kemudahan kepada “investor politik” merupakan fungsi “politik balas jasa” atas bantuan pengusaha yang telah menyediakan begitu banyak dana (untuk berbagai-bagai biaya dalam persaingan Pilkada).²⁵ Selanjutnya, kehidupan warga jika demikian akan menjadi sangat suram. Dalam lima tahun menjabat, umpamanya, kepala daerah mesti mengembalikan dana pinjamannya beserta “bunga” (yang telah ditetapkan sebelumnya). Tidak hanya itu, keinginan kepala daerah untuk memperkaya diri (sendiri) pun menjadi motivasi lain

²⁴ Reno, W. 1992. *Who really rules Sierra-Leone? Informal markets and the ironies of reform*. Disertasi Ph. D., University of Wisconsin. Hal. 3.

²⁵ Agustino, Leo dan Yusoff, Muhammad Agus. Op. Cit. Hal. 94.

yang dapat dipastikan akan semakin menyengsarakan rakyat.

Beranjak dari fenomena tersebut, pada akhirnya dalam penyelenggaraan pilkada langsung di Indonesia sering diperbincangkan dalam seminar dan mass media, yakni tentang biaya demokrasi politik, yang meliputi: 1) setiap ada pesta demokrasi memilih pemimpin di seluruh tingkatan pasti memerlukan biaya yang mahal; dan (2) tokoh politik dan pemimpin terpilih dalam masa pengabdianya sering bermain pada “kursi panas politik uang”; dan (3) Pada akhir masa jabatan pemimpin terpilih selalu di kejar-kejar kasus-kasus hukum seperti penyalahgunaan wewenang dan korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁶

Di lain pihak, ada bentuk-bentuk politik uang yang kelihatan “samar-samar”, misalnya pengalokasian dana bantuan sosial dan hibah. Ada kecenderungan dana-dana semacam ini mengalami peningkatan signifikan menjelang pilkada. Ini bisa dijadikan *incumbent* untuk memelihara konstituennya dan memenangi pemilihan berikutnya. Selain itu pengerjaan proyek-proyek pembangunan menjelang pemilihan juga sering dijadikan alat untuk meraih simpati publik.

Dalam pandangan Syamawi dan Khoirunnisa, semua praktek ini bukanlah semata-mata akibat dari sistem pemilihan langsung, tetapi lebih kepada pengaturan yang tidak memadai dan memungkinkan praktek ini selalu terjadi dalam setiap pemilu. Pengaturan politik uang (*money*

²⁶ Awang, San Afri. 2008. *Mengukur Demokrasi Indonesia: Politik, Ekonomi dan Ekologi*. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM. Hal. 4.

politics) dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia sangat sedikit dan kurang memadai jika dibandingkan dengan negara lain. Di Indonesia, perkara politik uang (*money politics*) hanya diatur dalam satu tindak pidana (baik dalam UU pemilu legislatif, UU pilpres maupun UU pemerintahan Daerah). Sementara di Malaysia ada 9 jenis politik uang, di Singapura ada 10 jenis, dan di Filipina ada 3 jenis politik uang. Di Luar tindak pidana yang tergolong suap itu, negara-negara tersebut mengatur tentang kecurangan yang mendekati suap yaitu Treating (antara lain dengan memberikan transportasi, memberikan makanan, dan sebagainya), yang juga diancam hukuman. Dengan kata lain, aturan untuk mencegah sejumlah kecurangan politik uang yang di Indonesia sudah jauh tertinggal.²⁷

Ibrahim Zuhdy Fahmi Badoh mengatakan bahwa dampak dari pengaturan dana kampanye yang buruk akan juga turut dirasakan oleh publik di daerah dalam bentuk kebijakan yang buruk, (pascapilkada akan lahir kebijakan) yang tidak berpihak kepada rakyat. Hal ini bisa terjadi jika penyumbang yang memberikan dukungan sebagai investasi politik dalam bentuk sumbangan dana kampanye pada waktu pemilu mendapat konsensi dan privilege tertentu oleh pemerintahan yang berkuasa.²⁸ Sedangkan Schaffer dalam Winardi (2009) mengingatkan kita bahaya politik uang

dalam mobilisasi pemilu,²⁹ yaitu : (1) Hasil Pemilu Tidak Legitim; (2) Politisi yang terpilih bisa jadi tidak memiliki kualitas untuk menjalankan pemerintahan, bahkan mendaur ulang politisi korup; (3) Melanggengkan pelayanan yang bersifat *clientelistic* ke konstituen (*wrong incentive*); (4) Kualitas perwakilan merefleksikan dari mereka yang dibayar, tidak berdaya dan miskin; serta (5) Menghalalkan masuknya sumber-sumber dana kotor. Kesemua resiko dari politik uang sebagaimana uraian di atas punya implikasi melemahnya pemerintahan yang terbentuk terhadap kuasa uang, yang pada gilirannya melahirkan perilaku korup elit lokal. Intinya, pembiaran politik uang akan berujung pada tercederainya tujuan dari demokrasi itu sendiri, karena esensi demokrasi untuk kepentingan rakyat banyak, bukan pada segelintir orang pemilik dana (pemodal) atau yang punya akses ke pemodal.

Dengan adanya permasalahan biaya yang tinggi dalam pilkada langsung tersebut, memunculkan anggapan, opini dan wacana bahwa pemilihan melalui DPRD maka biaya untuk pemilihan gubernur dapat dikurangi. Jika biaya yang dijadikan alasan maka setiap ditemukan sistem pemilihan dengan biaya yang lebih murah kita akan terus mengganti sistem pemilihan. Ada banyak opsi sebetulnya untuk melakukan efisiensi dari segi biaya, penyelenggaraan pemilu serentak pemilu legislatif dan pemilu eksekutif bisa dikongkritkan dan akan menghemat dana negara yang tidak sedikit. Seperti dipaparkan sebelumnya, sebanyak 65 persen

²⁷ Syamawi, Reza dan Khoirunnisa. 2012. "Membunuh Demokrasi Lokal: Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi". *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. November 2012. Hal. 49-50.

²⁸ Badoh, Ibrahim Zuhdy Fahmi. 2010. *Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada*. Jakarta: ICW. Hal. 4.

²⁹ Ibid

biaya pemilu masuk dalam komponen honorarium petugas pemilu yang dibayarkan setiap kegiatan pemilu. Kalau dalam kurun lima tahun hanya terjadi dua kali kegiatan pemilu, yakni pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, dana negara yang digunakan untuk membiayai pemilu bisa ditekan sampai tiga atau empat kali lipat.

Sekilas dapat dilihat bahwa penyelenggaraan pemilu hanya tiga kali dalam lima tahun, yaitu pemilihan legislatif, presiden dan kepala daerah. Tetapi jika kita membelah undang-undang maka pemilih dihadapkan pada tujuh pemilu setiap lima tahun, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pemilu gubernur putaran pertama, pemilu gubernur putaran kedua, pemilu bupati/walikota putaran pertama dan pemilu bupati/walikota putaran kedua. Artinya masyarakat dihadapkan pada kemungkinan tujuh kali penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun. Oleh karenanya, adalah wajar jika masyarakat mengalami kebosanan dan partisipasi masyarakat dalam pilkada lebih rendah dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Dalam tulisannya, Reza Syamawi dan Khoirunnisa mengemukakan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu biaya yang paling banyak dikeluarkan adalah gaji untuk honor petugas pemilu. Honor petugas menyerap 65% dari total biaya penyelenggaraan pemilu.³⁰ Artinya semakin banyak pemilu yang diselenggarakan semakin besar biaya yang dikeluarkan untuk honor petugas pemilu. Jika pemilu disatukan

³⁰ Syamawi, Reza dan Khoirunnisa. Op. Cit. Hal. 23.

penyelenggaraannya menjadi dua kali pemilu maka akan menghemat biaya penyelenggaraan pemilu. Itulah sebabnya beberapa daerah yang menyatukan penyelenggaraan pemilu gubernur dengan pemilu bupati atau walikota, menghemat anggaran sampai dua kali lipat. Seperti penyelenggaraan pilkada serentak di Provinsi Sumatera Barat, KPU Provinsi membayar petugas pemilu sehingga 10 KPU Kabupaten/ Kota menghemat anggaran sampai 65% dibandingkan dengan jika mereka menyelenggarakan pilkada sendiri-sendiri.

Dengan demikian, kalau saja penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota, disatukan menjadi dua kali pemilu saja, akan terjadi penghematan dana yang luar biasa. Dalam hitungan KPU, penghematan dana itu mencapai Rp 15 triliun dalam kurun lima tahun anggaran. Hitungan ini masuk akal sebab dengan menyatukan lima sampai tujuh pemilu menjadi hanya dua pemilu, yakni pemilu nasional dan pemilu daerah, anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas pemilu hanya dua kali kegiatan saja. Upaya itu berarti menghemat sekitar tiga kali lipat jika pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada berjalan sendiri-sendiri seperti saat ini.

Merubah sebuah sistem dengan alasan efisiensi biaya dan kesederhanaan sistem baru yang dipilih tidak selalu memberikan efek jangka panjang yang baik. Suatu sistem pemilu dapat menjadi murah dan mudah dijalankan tapi mungkin tidak menjawab kebutuhan mendesak negara-dan ketika sistem pemilu ada-

lah bertentangan dengan kebutuhan suatu negara hasilnya dapat menjadi bencana. Atau, sistem yang muncul pada awalnya untuk menjadi sedikit lebih mahal untuk mengelola dan lebih kompleks untuk memahami mungkin dalam jangka panjang membantu untuk menjamin stabilitas negara dan arah positif konsolidasi demokrasi.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa mengefektifkan biaya pemilu tidak dengan merubah sistem pemilihannya. Merubah sistem pemilihan dapat berimplikasi pada legitimasi kepala daerah yang terpilih. Selain itu siapa yang dapat menjamin bahwa pemilihan melalui DPRD lebih mudah pengawasannya, mengingat dalam RUU Pilkada tidak disebutkan peran Bawaslu Provinsi untuk mengawasi pemilihan oleh DPRD.

Sementara itu San Afri Awang mengemukakan bahwa untuk mengurangi proses demokrasi politik biaya tinggi adalah: (1) Setiap partai politik secara khusus dan masyarakat secara umum melakukan pendidikan politik untuk mencerdaskan masyarakat terkait dengan proses-proses demokrasi dan politik. Pendidikan politik sifatnya membangkitkan kesadaran berbangsa dan bernegara, meningkatkan tanggung jawab publik pada proses-proses pengambilan keputusan publik dan menyadarkan bahwa ada hak dan tanggung yang dipikul oleh masyarakat ketika dukungan teah diberikan kepada seseorang tokoh politik dan pemimpin nasional dan lokal; (2) mengembangkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menjadi *watchdog* (lembaga pemantau) proses demokrasi di seluruh Indonesia; (3)

mengembalikan Indonesia ke titik Nol berhubungan dengan sistem pemilihan legislatif dan eksekutif serentak seluruh Indonesia. Maksudnya adalah bahwa pemilihan anggota legislatif dan eksekutif dilaksanakan dalam momen Pemilihan Indonesia Raya (PIR) pada satu saat yang sama. Kerumitan dari pelaksanaan PIR pasti banyak, karena manajemennya menjadi sangat complicated, bersistem kuat, *high speed coordination*, dan memerlukan SDM yang berkualitas.³¹

Selanjutnya, mengenai fenomena politik uang, selain karena “kebutuhan ekonomi” yang dihadapi mayoritas pemilih, serta masing-masing pihak baik calon, pengusaha (investor politik), perantara (broker/makelar politik) maupun pemilih melakukan hal tersebut secara sembunyi-sembunyi maupun terang-terangan, dapatlah ditelusuri dari adanya kelemahan dalam pengaturan dana kampanye dalam UU No. 32 Tahun 2004 maupun kurang memadainya pengaturan politik uang dalam penyelenggaraan pemilu jika dibandingkan negara lainnya, dimana aturan hukum politik uang yang ada belum mampu mencegah praktek politik uang. Walaupun ada beberapa perkara politik uang yang diatur dalam aturan hukum, dalam implementasinya belum disertai dengan penegakan hukum yang adil dan masih “tebang pilih” terhadap pelaku politik uang tersebut. Untuk itu, perlu adanya tindakan hukum yang tegas dan adil terhadap kasus politik uang tersebut, terutama yang dilakukan secara sengaja dan sistematis oleh partai politik yang telah melakukan pelanggaran etika dan politik uang

³¹ Awang, San Afri. Op. Cit. Hal. 4.

dalam pilkada tersebut. Selain itu, perlu diadakan persyaratan yang lebih tegas bagi calon Kepala Daerah agar tidak terkesan bahwa orang yang mampu (berduit) yang dapat lolos dalam pencalonan; *kedua*, kesadaran masyarakat untuk memilih dengan berdasar hati nurani.

Sementara itu untuk mengantisipasi besarnya biaya demokrasi lokal dalam penyelenggaraan pilkada, maka adanya Perppu No. 1 Tahun 2014 yang merevisi UU No. 32 Tahun 2004, terutama dalam penyelenggaraan pilkada yang pada tanggal 20 Januari 2015 disahkan menjadi UU pilkada secara langsung oleh DPR, dengan upaya memperbaiki beberapa substansinya terutama terkait efisiensi penyelenggaraannya, diharapkan dapat memperbaiki permasalahan biaya tinggi dalam pilkada (uang politik), yang salah satunya mengatur penyelenggaraan pilkada di wilayah Indonesia secara serentak dalam rangka mengantisipasi biaya demokrasi politik lokal yang sangat besar. Hal yang perlu diperbaiki juga adalah tentang fenomena politik uang yang dihadapi dan dirasakan selama ini dalam pilkada, yang penanganannya belum maksimal, baik dari aspek budaya, hukum, sosiologis, maupun pendekatan ekonomi politik, yang perlu kajian lebih mendalam dan tersendiri.

D. PENUTUP

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dikemukakan bahwa:

a. Demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi

lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif.

- b. Tidak selamanya cara demokratik akan mewujudkan sistem demokratik pula. Pilkada merupakan mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung dan merupakan wujud dari keberadaan demokrasi lokal. Namun, dengan dilakukannya Pilkada di Indonesia, ternyata hasil akhirnya belum dapat dikatakan memuaskan. Bukan hanya pada masa pelaksanaan Pilkada saja sifat yang tidak demokratik muncul, pasca Pilkada pun terlebih lagi. Dalam perspektif ekonomi politik, permasalahan pilkada ini lebih disebabkan biaya demokrasi lokal yang dihadapi penyelenggara maupun calon pimpinan daerah mulai dari proses penjangkaran calon, pengajuan calon, sosialisasi calon, kampanye, pelaksanaan, penghitungan suara dan evaluasi pilkada tersebut. Biaya demokrasi menyebabkan berbagai pihak yang terkait melakukan upaya pemenuhan “kebutuhan” nya layaknya prinsip ekonomi, yang menyebabkan mereka satu sama lain melakukan “pertukaran” dalam berbagai bentuk untuk memenuhi kepentingan tersebut. Dari sini dapat dilihat pilihan rasional yang dilakukan pihak yang terlibat dan berkepentingan dapat mempengaruhi demokratis atau tidak demokratisnya proses pilkada dilaksanakan.
- c. Diakui atau tidak membangun

demokrasi lokal bukan perkara mudah. Persoalan budaya, tingkat pendidikan, ekonomi-sosial yang beragam disertai sentimen atas nama ras, suku dan agama masih menjadi bayang-bayang yang tak mudah mencari solusinya. Kondisi tersebut diperparah dengan fenomena politik uang yang makin marak dalam setiap penyelenggaraan pilkada, yang berdampak pada kurang demokratisnya hasil pilkada tersebut.

Untuk itu perlu adanya pembenahan dan perbaikan dari berbagai aspek sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan pilkada ini yang lebih disebabkan faktor-faktor ekonomi politik dan juga berdampak ekonomi politik. Adanya pembenahan dari berbagai aspek tersebut dapat dimulai dengan pembenahan aturan pilkada, aturan politik uang, serta keteladan kepemimpinan lokal yang terpilih dalam pilkada dengan memiliki kapasitas, kapabilitas dan integritas yang baik, bersih dari praktek-praktek KKN dalam memimpin pemerintahannya.

- d. Pada akhirnya, demokrasi lokal perlu ditransformasi dari persepsi ke realitas. Demokrasi harus didemokratisasi. Pertama, demokrasi politik wajib selaras dengan demokrasi ekonomi. Untuk apa kebebasan politik bila kemandirian ekonomi tidak dijamin. Kedua, seluruh elit politik harus menyadari bahwa saat ini sedang berlangsung demokrasi lokal yang identik dengan desentralisasi, dimana publik (masyarakat daerah) menjadi mata hati penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Dengan begitu, kalkulasi partai politik harus melihat kacamata konstituennya di daerah. Ketiga, pers, harus menjadi agen strategis yang memberikan informasi sesuai fakta bukan fiktif, berfikir arif bukan provokatif, dan menjunjung kemuliaan bukan kemewahan. Jika pers sudah kembali ke marwahnya, maka kontribusinya bagi demokrasi akan berdampak signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Agustino, Leo dan Yusoff, Muhammad agus. 2010. "Pilkada dan pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia: Local Strongmen dan Roving Bandits". *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies*. Vol. 37 (2010), 86-104. Djauhari, 2011: 86-104.
- Ali. Mahfud. 2003. "Money politics dalam Pilkada", *Jurnal Hukum*, Volume XII, No. 2, Oktober 2003, Hlm. 227-234.
- Awang, San Afri. 2008. *Mengukur Demokrasi Indonesia: Politik, Ekonomi dan Ekologi*. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM.
- Badoh, Ibrahim Zuhdy Fahmi. 2010. *Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada*, Jakarta: ICW.
- Dahl, Robert. 1999. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Djafar, TB.Massa. 2008. "Demokratisasi, DPRD dan Penguatan Politik Lokal". *Joernal Politik* Vol 1 No. 1 Tahun

- 2008.
- Djauhari. 2011. "Problematika Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Dalam perspektif Sosiologis)". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011.
- Fitriyah. 2012. "Fenomena politik Uang dalam Pilkada", *Jurnal Politika* Vol. 3, No. 1 April 2012.
- Harris, B and White. 1999. *How India works: The character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hidayat Syarif (Ed.). 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Kumorotomo, Wahyudi, "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung", *Makalah*, disajikan dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.
- Mariana, Dede. 2007. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.
- Prasojo Eko, "Menghapus Pilkada Langsung". ditpolkom. bappenas.go.id/.../007.pdf, diunduh tgl. 11. Desember 2011.
- Reno, W. 1992. *Who really rules Sierra Leone? Informal markets and the ironies of reform*. Disertasi Ph. D. , University of Wisconsin.
- Sorensen, G. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan prospek dalam sebuah dunia yang sedang berubah*. Yogyakarta: CCSS - Pustaka Pelajar.
- Syamawi, Reza dan Khoirunnisa. 2012. "Membunuh Demokrasi Lokal: Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi". *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. November 2012.
- Yani, Ahmad, Sri Hayati, Wahyu Eridiana, "Kajian Geografi Politik Terhadap hasil Pemilihan Gubernur Jawa Barat 2008" (file. upi.edu/Direktori/.../artikel_versi_bahasa_Indonesia.pdf, diunduh tgl. 5 Desember 2014)
- Zuhro, Siti. 2012. "Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya". *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. November 2012.

Sumber lainnya:

- Transkrip Diskusi Publik Terbatas*, ijrsh.files.wordpress.com/2008/06/politik-uang-dalampilkada.pdf, diunduh tgl. 24 Desember 2014.
- www.antaranews.com/. . . /bi-perkiraan-biaya-pilkada-2010-capai-rp4
- Harian Umum *Kompas*, 7 Agustus 2008.
- Harian Umum Suara Merdeka, 19 Februari 2011, hal 12.
- Harian Bogor Today, 14 Januari 2015.
- Harian Umum *Kompas*, 2 April 2005.

TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

Topik Bebas; expose hasil kajian dan penelitian terkait pemikiran hukum, politik dan demokrasi, khususnya dalam upaya menata kembali sistem pemilihan di Indonesia menuju negara demokrasi modern. Naskah dapat berupa disertasi, tesis atau skripsi, juga hasil penelitian mandiri (Karya Ilmiah).

Free Topics: Exposing the result of study and research related to legal thought, politic and democracy, particularly in an attempt to reorganize electoral system in Indonesia towards modern democratic state. A manuscript can be a dissertation, thesis, or essay, and also independent research (scientific work)

ETIKA PEMILU DALAM PERSPEKTIF ISLAM

ELECTION ETHICS IN THE ISLAMIC PERSPECTIVE

Kholilur Rohman

ABSTRAK/ABSTRACT

Saat ini demokrasi dianggap sebagai instrumen yang paling ampuh untuk mewujudkan kesejahteraan di suatu bangsa. Pilar utama demokrasi adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan untuk menentukan kehidupannya. Sedangkan aspek terpenting keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan adalah pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu). Sebagai kegiatan yang melibatkan seluruh unsur masyarakat, sering terjadi pelanggaran oleh semua kontestan terhadap etika Pemilu. Pembahasan etika Pemilu kemudian menjadi sangat menarik ketika disandingkan dengan teori ke-Islam-an, di mana agama ini sangat menjunjung tinggi nilai-nilai etika dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk aspek politik dan pemerintahan. Etika Pemilu dalam perspektif Islam tersebut dapat dicermati melalui tiga hal, yaitu: pertama, adanya janji-janji palsu; kedua, maraknya praktik *money politic*; dan; ketiga, adil atau tidaknya penyelenggara Pemilu.

Nowadays democracy is considered as the most powerful instrument to realize prosperity in a nation. The main pillars of democracy is community involvement in the governance process to determine their lives. While the most important aspect of community involvement in the governance process is the election. As an activity that involve all elements of society, it often occurs infringement by all contestants against election ethics. The election ethics discussion then becomes very interesting when juxtaposed with the theory of Islam code of ethics, where this religion is extremely uphold ethical values in various aspects of life, including political and governance aspects. The election ethics in the Islamic perspective could be observed through three points: first, the presence of false promises; second, the widespread practice of money politics; and; Third, fair or unfair of election organizers.

Kata Kunci: Etika Pemilu, perspektif, Islam
Keyword: Election ethics, Islam Perspective

A. PENDAHULUAN

Sebagai bangsa besar kita patut berbangga diri, karena dalam praktik berpolitik, Indonesia sering disebut sebagai negara yang berhasil menjalankan sistem demokrasi terbesar ketiga di dunia. Pascareformasi tahun 1988 nuansa politik yang diberlakukan di Indonesia boleh dikatakan lebih maju beberapa langkah dan lebih demokratis dibanding di beberapa negara tetangga. Dalam Pemilu legislatif misalnya, negara ini telah menerapkan sistem pemilihan terbuka, dimana masyarakat dapat menentukan pilihannya secara langsung terhadap kandidat anggota legislatif yang dikehendaki sebagai wakil mereka. Lebih dari itu Mahkamah Konstitusi (MK) pun ikut membuat terobosan baru berupa masuknya klausul calon independen dalam UU Pemilu, baik Pemilihan Presiden, Pemilihan Kepala Daerah, maupun pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat pusat dan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Semua itu menjadi indikator akan lahirnya kebebasan politik bagi masyarakat setelah terkungkung selama 33 tahun dalam rezim otoriter. Maka di sini perlu disusun seperangkat regulasi yang mengatur arah perpolitikan di negara ini agar sifat *homo homini lupus* manusia dapat terkendali dan peristiwa buruk serupa tidak berulang kembali. Begitupun dalam operasional penyelenggaraannya, sebegus apa pun regulasi yang dibuat jika penyelenggara Pemilu tidak dijalankan dengan sepenuh etika yang berasaskan ke-Tuhan-an, maka penyelenggara Pemilu

akan berlangsung buruk. Ini puncak persoalan Pemilu yang harus dihindari, dengan begitu proses Pemilu dapat berjalan dengan baik dan pemimpin yang berkualitas dapat dihasilkan.

Saat ini demokrasi menjadi ideologi yang dianggap paling bagus bagi negara-negara di dunia ini. Hampir tidak ada negara di dunia ini yang tidak menerapkan demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya. Baik itu di negara maju, ataupun negara yang sedang berkembang. Demokrasi dianggap sebagai alat yang paling ampuh untuk menuju kemakmuran bagi suatu negara. Meskipun pandangan itu bersifat relative.

Menurut asal kata, demokrasi berarti: rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*,¹ dan muara terakhir demokrasi adalah bagaimana rakyat menentukan masalah-masalah yang menyangkut kehidupannya. Termasuk dalam hal ini adalah penilaian rakyat terhadap kebijakan negara dan pemerintahan, sebab kebijakan yang diambil negara pada akhirnya akan menentukan kehidupan rakyat itu sendiri.² Artinya dalam pelaksanaan demokrasi rakyat dilibatkan dalam proses pemerintahan. Dalam hal ini keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan yang paling besar adalah pada pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu).

Di sisi lain, demokrasi merupakan salah satu instrumen politik, yang dalam perkembangan sampai saat ini telah mengalami pergeseran definisi. Politik pada awalnya adalah cabang

¹ Miriam Budiardjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal.50

² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999), hlm. 8

ilmu sosial yang membahas teori dan praktik politik serta deskripsi dan analisis sistem politik dan perilaku politik. Ilmuwan politik mempelajari alokasi dan transfer kekuasaan dalam pembuatan keputusan, peran, dan sistem pemerintahan termasuk pemerintahan dan organisasi internasional, perilaku politik dan kebijakan publik.³ Akan tetapi, dalam perjalanan waktu definisi politik tersebut mengalami pergeseran, dimana politik lebih diartikan sebagai *power struggle*, yaitu politik lebih diartikan sebagai pertarungan atau perebutan kekuasaan. Sehingga dalam praktiknya politik seringkali menabrak nilai-nilai etika kehidupan. Bahkan dalam praktiknya politik juga berani melewati garis aturan-aturan keagamaan. Dalam hal ini termasuk juga dalam praktik pelaksanaan Pemilu.

Di tempat yang berbeda, sebagai kegiatan yang melibatkan masyarakat secara luas, Pemilu menjadi kegiatan yang sangat rumit, dan tentu melibatkan banyak aspek. Sehingga dalam pelaksanaannya, Pemilu menjadi sangat rawan terhadap munculnya pelanggaran, baik yang dilakukan oleh penyelenggara, kontestan, maupun konstituen. Disini kemudian sistem pengawasan diperlukan, sistem kepengawasan yang diperankan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kejujuran dalam Pemilu. Bawaslu dalam menjalankan tugasnya perlu menyusun formulasi Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) sebagai pedoman untuk mengawasi

pelaksanaan Pemilu. Sedangkan dari aspek penyelenggaraannya, semua pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu maka penyelesaiannya ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga ini yang bertugas menelaah pelanggaran kode etik yang dilanggar oleh penyelenggara Pemilu.

Terkait dengan Pemilu, telaah tentang politik Islam menjadi sangat menarik dalam pembahasan ini, sebab dalam bernegara pun Islam sangat mengedepankan etika.⁴ Masih di dalam Islam, politik memiliki tujuan ibadah, karenanya segala proses politik yang dilakukan juga harus sesuai dengan nilai-nilai ibadah. Tepat sekali apa yang dikatakan Al Mawardi, bahwa salah satu tujuan politik (*siyasa*) adalah mengupayakan kehidupan umat manusia yang lebih baik, meliputi kebaikan di dunia maupun di akhirat.⁵ Artinya, segala proses politik tidak boleh melanggar garis-garis ketentuan etika agama yang bermuara pada terciptanya kehidupan yang baik di dunia dan di akhirat, dan itu masuk dalam bingkai ibadah.

Perpaduan diskusi politik sebagai ilmu sekuler dan terlepas dari pengaruh agama dengan nilai-nilai Islam sebagai agama, menjadi sangat menarik, karena diskusi ini seolah-olah menyatukan dua kutub yang saling bertentangan. Termasuk juga dalam pembahasan demokrasi barat yang lebih sekuler, dan demokrasi

⁴ Bahkan dalam hadits riwayat Bukhori disebutkan bahwa Rasulullah SAW diutus di atas muka bumi adalah mengemban misi untuk menyempurnakan akhlak yang mulia

⁵ Abul Hasan 'Ali ibn Muhammad Al-Mawardi, Kitaabu Al-Ahkami Al-Sulthoniyah, (Beirut: Daar Al-Fikr), hlm. 3

³ http://id.wikipedia.org/wiki/ilmu_politik (diunduh pada 27 November 2015, pukul 22.20 WIB)

Islam yang mengedepankan nilai-nilai keagamaan.

Banyak sarjana Islam yang enggan menggunakan istilah demokrasi Islam (*Dimuqratiyyah Islamiyyah*),⁶ karena mereka menganggap demokrasi Barat lebih sekuler dan Islam bukanlah agama yang sekuler. Abul A'la Al Maududi, sebagaimana dikutip A. Malik Madani mengatakan bahwa demokrasi yang khusus dipergunakan dalam Islam adalah *Theo Democracy*, yaitu demokrasi yang dibatasi oleh nilai-nilai dan aturan ketuhanan.⁷ Di sini tampak sekali perlunya unsur etika dimasukkan dalam penyelenggaraan Pemilu karena, sebagai salah satu proses politik Pemilu harus relatif bersih dari permainan kotor, baik oleh penyelenggara, kontestan, kandidat, maupun konstituen. Pelanggaran yang paling kompleks dan paling rawan terjadi adalah pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, karena ketika penyelenggara Pemilu melakukan pelanggaran etika atau kode etik penyelenggara Pemilu akan berujung pada pelanggaran yang dilakukan oleh peserta maupun konstituen. Dan ini akan berpengaruh buruk pada kualitas penyelenggaraan Pemilu serta melahirkan pemimpin yang tidak berkualitas.

Di Indonesia, perhatian terhadap etika Pemilu khususnya etika penyelenggara Pemilu menjadi perhatian yang sangat besar. Indikatornya adalah semakin terlihat peran dan fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sebelum Dewan

Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) berubah menjadi DKPP, peran dan fungsinya tidak begitu terlihat. Tetapi dengan perubahan itu DKPP memiliki wewenang yang tidak hanya sebatas pada lingkup KPU pusat maupun daerah provinsi dan Kabupaten/Kota, tapi menjangkau seluruh penyelenggara Pemilu, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat KPSS.

Menyangkut kode etik penyelenggara Pemilu sebagai acuan para penyelenggara Pemilu, secara khusus dituangkan dalam Peraturan bersama Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu, meliputi: kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektif.

B. RUMUSAN MASALAH

Ada dua isu yang sangat menarik dikemukakan di sini terkait dengan persoalan tersebut, yaitu, bagaimana perspektif Islam dalam memandang kode etik penyelenggara Pemilu tersebut? dan etika apa yang harus ditanamkan pada para penyelenggara Pemilu?

B.1. Metode dan Pengumpulan Data

Penulisan makalah ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif, dengan rujukan berbagai literatur sebagai bahan studi, yang mengambil

⁶ A. Malik Madani, *Politik Berpayung Fiqh*, (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2010), hlm. 43

⁷ Ibid... lihat dalam Abul A'la Al Maududi, *Islamic Way of Life*, (Lahore: Islamic Publications Ltd, 1967), hlm. 45

data primer berupa buku-buku dan jurnal-jurnal ilmiah. Tulisan makalah ini juga dilengkapi dengan data-data sekunder berupa media cetak atau media elektronik serta dokumen-dokumen pemerintah maupun lembaga terkait, (KPU, Bawaslu, dan DKPP).

B.2. Kerangka Teori

B.2.1. Etika

Mengutip pendapat K. Bertens, etika adalah ilmu yang membahas tentang moralitas atau tentang manusia sejauh yang berkaitan dengan moralitas.⁸ Artinya adalah etika adalah ilmu yang membahas tentang apa saja yang berkaitan dengan moralitas manusia. Lebih lanjut K. Bertens membagi definisi etika mejadi tiga:

Pertama, kata etika bisa dipakai dalam arti nilai-nilai dan norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. *Kedua*, etika juga berarti suatu kumpulan asas atau nilai moral, yang sering dikenal dengan istilah kode etik. *Ketiga*, etika termasuk ilmu tentang mana yang baik dan mana yang buruk.⁹

Dari pendapat Bertens di atas dapat disimpulkan bahwa etika adalah segala sesuatu yang membahas tentang baik dan buruk. Etika politik berarti membahas moral politik mana yang baik dan moral politik mana yang buruk. Dengan kata lain, etika politik mengarahkan pada praktik politik yang baik dan tidak pada praktik politik yang menghalalkan segala cara.

⁸ Nurudin, *Pengantar Komunikasi Massa*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 243

⁹ *Ibid.* hlm. 244

Hal ini tepat sekali ketika Aristoteles menyebutkan bahwa kebaikan bersama merupakan muara dari etika politik sebuah negara. Dan etika yang baik hanya mungkin tercipta dalam negara yang menyediakan tata aturan yang mengarah setiap perilaku warganya demi kebaikan bersama.¹⁰ Tesis ini akan mengukur, apakah perilaku politik yang ada mengarah pada kepentingan bersama ataukah mengkrystal hanya pada kepentingan kelompok atau golongan saja. Ketika perilaku politik mengarah pada kepentingan dan kebaikan bersama, maka dapat dikatakan bahwa perilaku politik tersebut sesuai dengan etika politik yang baik, dan begitu sebaliknya.

B.2.2. Islam dan Etika Pemilu

Seperti yang disebutkan di atas, bahwa Islam menempatkan etika sebagai sesuatu yang sangat penting dalam semua aspek kehidupan. Dibanding dengan aspek-aspek lain, dalam Islam etika menempati urutan paling atas. Begitu juga dalam aspek politik, dalam Islam selalu mengedepankan etika sebagai satu-satunya alat untuk menuju tujuan besar dari politik dalam Islam, yaitu kesejahteraan masyarakat di dunia dan penjaminan kehidupan akhirat yang lebih baik.

Dilihat dari perspektif Islam, setidaknya ada tiga hal penting yang layak didiskusikan menyangkut etika Pemilu. *Pertama*, sejauh mana kandidat memengaruhi konstituen untuk memilih dirinya melalui janji-jani yang ditebar saat kampanye.

¹⁰ A. Bakir Ihsan, *Etika dan Logika Berpolitik*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009), hlm. 21

Kedua, bagaimana sikap konstituen terhadap praktik *money politic* yang selalu melekat dalam setiap Pemilu. *Ketiga*, bagaimana netralitas penyelenggara Pemilu dan kinerja mereka dalam menjalankan amanat konstitusi. Ketiga aspek ini masing-masing perlu mendapat pengawasan yang ketat agar dalam proses hingga penyelenggaraan Pemilu berlangsung adil dan beretik moral.

B.3. Etika Tebar Janji

Islam sangat menentang janji palsu, sebagaimana ditegaskan dalam sebuah hadits Nabi bahwa ada tiga jenis dosa besar (yang harus diwaspadai) yaitu: mempersekutukan Allah SWT, durhaka kepada kedua orang tua, dan janji palsu.¹¹ Penegasan hadis ini menunjukkan bahwa Islam sangat tidak menyetujui praktik janji palsu. Dalam konteks Pemilu, bagaimana dengan janji-janji seorang kandidat yang disampaikan pada saat kampanye?

Dalam pandangan Abu Nashr Muhammad Al Iman dikatakan bahwa pelaksanaan Pemilu itu penuh dengan tipu muslihat dan manipulasi. Tidak ada yang jujur dalam pelaksanaan Pemilu. Begitupun para ulama yang aktif dalam partai politik, menurut Abu Nashr, mereka ini lebih banyak melakukan kebohongan publik daripada yang dilakukan oleh masyarakat awam.¹² Anggapan publik bahwa para ulama adalah orang-orang yang “suci”, tidak selamanya benar jika telah terkontaminasi oleh partai

¹¹ HR. Bukhori, Muslim, dan Ahmad dari Abu Bakroh

¹² Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Tanwir al-Dhulumat bi Kasyfi Mafasid wa Syubuhah al-Intikhobah (Membongkar Dosa-Dosa Pemilu, terj)*, (Yogyakarta: Prisma Media, 2004), hlm. 86-88

politik, sekalipun di antara mereka masih mempercayai ujaran ulama itu. Ulama yang telah terikat dalam partai politik, ketika berbicara maka pembicaraannya lebih menekankan pada kepentingan partainya. Dalam kondisi demikian mereka tidak sungkan untuk “memperkosakan” dalil agama, untuk kepentingan dan legitimasi partai politiknya di mata publik.¹³

Di Indonesia, Pemilu dilaksanakan mencakup semua tingkatan pemerintahan, pusat dan daerah. Dari sistem Pemilu yang ada, Pemilu di tingkat daerah sesungguhnya memiliki urgensi yang tidak dapat diabaikan. Sebab pemerintah daerahlah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Pertanyaannya, bagaimana dengan janji-janji para kandidat pada saat kampanye? Dalam melihat entitas janji-janji para kandidat peserta Pilkada setidaknya harus melihat beberapa hal di bawah ini, sehingga dari janji-janji tersebut dapat dilihat apakah masuk kategori janji palsu ataukah sebaliknya.

Pertama, apa pun janji dari calon Kepala Daerah harus kita ketahui dan sadari bahwa semua kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah terikat dengan kebijakan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakannya tidak boleh bertentangan atau berseberangan dengan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah tidak dapat sepenuhnya menentukan kebijakannya sendiri. Pemerintah daerah pada dasarnya tidak memiliki kewenangan penuh dalam membuat kebijakan, meskipun Pemerintah

¹³ *Ibid...* hlm. 125

Daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengatur daerahnya sendiri. Akan tetapi dalam menentukan kebijakannya, Pemerintah Daerah tidak boleh berseberangan dengan Kebijakan Pemerintah Pusat, atau bahkan kebijakan di tingkat daerah itu harus mendukung kebijakan Pemerintah Pusat. Di dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan adalah, (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Dari jenis dan hierarki tersebut dapat kita cermati bahwa Perda baik Provinsi ataupun Kabupaten/Kota berada pada hierarki paling bawah. Hal itu artinya, Peraturan Daerah yang dibuat baik oleh Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada pada hierarki di atasnya. Bisa dilihat untuk menjalankan suatu Peraturan Daerah, setidaknya harus melewati lima tingkat hierarki peraturan di atasnya.

Kedua, dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat perlu adanya pembangunan perekonomian yang lebih baik. Pembangunan perekonomian yang lebih baik harus didukung sistem hukum yang baik pula. Pembangunan perekonomian adalah jembatan untuk mewujudkan

kesejahteraan masyarakat, karenanya diperlukan adanya pemerataan pembangunan. Namun tanpa adanya kepastian hukum, pemerataan ekonomi hanya menjadi utopis yang susah diwujudkan. Sejak reformasi sampai saat ini sistem pelaksanaan hukum di Indonesia belum mengalami kemajuan yang signifikan. Indikatornya adalah banyaknya pelaku hukum (jaksa, pengacara, dan hakim) yang terlibat kasus hukum sekalipun mereka ini disebut oknum. Para penegak hukum yang seharusnya menjadi sapu pembersih justru terkontaminasi oleh kotoran hukum itu sendiri. Demikian pun pembangunan yang dilaksanakan sejak reformasi, sampai saat ini belum menunjukkan arah yang jelas. Berbeda dengan pembangunan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru yang memakai model pembangunan Rostow, di mana suatu Bangsa/Negara untuk mencapai kemajuan harus melewati tahapan-tahapan pembangunan. Pada masa Orde Baru (sekalipun sering dicaci), tahapan-tahapan itu diterjemahkan menjadi Pelita (Pembangunan Lima Tahun). Sedangkan sekarang ini arah pembangunan negara kita, Indonesia, bisa dikatakan tidak jelas arahnya.

Ketiga, pemerintah pusat masih memegang kekuasaan terhadap enam kebijakan, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih memegang kekuasaan penuh untuk menentukan dan menetapkan kebijakan ekonomi strategis yang sangat erat hubungannya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Pemerintah

Daerah sama sekali tidak memiliki kekuasaan di bidang itu. Kebijakan ekonomi makro atau makro, moneter, fiskal, dan perdagangan internasional, semua ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan Pemerintah Daerah tidak memiliki kekuasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan tersebut. Padahal dampak dari kebijakan-kebijakan tersebut dirasakan langsung oleh rakyat di segala tingkatan. Misalnya kebijakan pemerintah tentang kenaikan harga BBM, sekalipun imbas kebijakan ini dirasakan langsung oleh masyarakat di tingkat bawah, tetapi Pemerintah Pusat yang menentukan.

Keempat, jika Pilkada langsung dikatakan memberi kontribusi besar dalam perwujudan kesejahteraan masyarakat, seharusnya kondisi masyarakat selama tiga periode pemerintahan (15 th) menunjukkan perubahan yang jelas. Faktualnya kondisi perekonomian berlangsung terbalik, jumlah angka kemiskinan meningkat tajam dibanding periode-periode sebelumnya (sekitar 29 juta), angka ini belum termasuk masyarakat pra-miskin. Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah misalnya, dalam publikasi tahunannya dikatakan bahwa tahun 2015 ini jumlah penduduk miskin tercatat 4.952.000. Dibanding tahun 2013 penduduk miskin tercatat 4.811.300 jiwa, ini berarti terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin. *Ces* ini membuktikan bahwa hasil Pilkada langsung belum sepenuhnya memberi solusi dalam peningkatan ekonomi dan kesejahteraan.

Di sektor ketenagakerjaan, BPS Provinsi Jateng mencatat jumlah angkatan kerja pada tahun 2014

adalah 17.547.026 jiwa. Sedangkan yang terserap dalam lapangan kerja berjumlah 16.550.682 jiwa. Artinya masih ada 996.344 jiwa, atau 3,96 persen penduduk yang menganggur di Jawa Tengah. Sekali lagi, Pilkada langsung belum memberikan dampak signifikan dalam mengurangi angka pengangguran di daerah, sekalipun janji-janji ramai disampaikan para kandidat untuk pengentasan kemiskinan dan pembukana lapangan kerja.

Hal yang paling mencengangkan adalah di bidang kesehatan. Pada tahun 2014, BPS Provinsi Jawa Tengah mencatat di daerah perdesaan ada 9,62 persen masyarakat yang sakit dan tidak diobati. Sedangkan rata-rata lama sakit masyarakat Provinsi Jawa Tengah di daerah Perdesaan pada tahun 2014 adalah 5,18 hari. Sedangkan di daerah perkotaan, terdapat 8,05 persen masyarakat yang sakit dan tidak diobati pada tahun 2014, dan rata-rata lama sakit masyarakatnya adalah 5,19 hari. Data tersebut menunjukkan kondisi kesehatan masyarakat di Provinsi Jawa Tengah tidak mengalami perbedaan jauh antara yang ada di perkotaan dan perdesaan. Artinya data tersebut member ilustrasi yang riil bahwa hanya seperti itulah kemampuan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan. Padahal aspek kesehatan merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat.

Bertolak dari ilustrasi tersebut dapat diketahui bagaimana posisi janji-janji kandidat dalam Pemilu yang sesungguhnya. Dalam terminologi Islam, janji adalah hutang, dan hukumnya wajib ditunaikan. Karenanya apabila kandidat menebar janji dalam program visi dan misinya yang

secara rasional sulit diwujudkan (pada pasca kemenangannya), maka dapat dikategorikan sebagai janji palsu. Tepat sekali statemen Abu Nashr Muhammad Al-Iman bahwa Pemilu hanyalah bentuk obral janji yang palsu, tidak lebih dari itu.¹⁴

B.4. *Money Politics* dan Hukumnya

Dalam pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, disebutkan bahwa “barangsiapa pada waktu diselenggarakannya pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu.” Jadi *money politic* adalah pemberian kepada seseorang agar supaya orang yang diberi terpengaruh untuk melakukan apa yang diinginkan orang yang memberi.

Di dalam Islam terdapat larangan praktik *money politic*, karena *money politic* termasuk dalam kategori *risywah* (suap). Rasulullah SAW melaknat orang yang memberi *risywah* dan orang yang menerimanya.¹⁵ tetapi dalam praktik kehidupan politik di tanah air, penegasan Nabi itu ternyata tidak berpengaruh banyak di negara yang berpenduduk mayoritas muslim ini. *Money politic* bahkan telah mejadi bagian dari transaksi politik antara kandidat dan konstituen yang wajib diberikan sebagai mahar pemberian suara.

Persoalan *money politic* adalah persoalan klasik, yang tidak mungkin

dapat dihilangkan begitu saja, selama kondisi ekonomi masyarakat masih terpelihara rendah. Tingkat perekonomian masyarakat yang rendah itu terjadi karena adanya ketimpangan perekonomian sebagai hasil dari pembangunan yang tidak merata, yang kaya semakin kaya dan yang miskin semakin miskin. Di sini pada titik masyarakat yang berada pada taraf perekonomian rendah akan menghitung untung rugi ketika mereka akan menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu.¹⁶ Terjadinya transaksi politik ini menunjukkan betapa etika Islam dalam praktik pemilihan umum perlu diterapkan.

B.5. Etika Penyelenggara Pemilu

Penyelenggara Pemilu menjadi sangat penting karena perannya dalam mengatur dan mengelola jalannya pemilihan umum. Al Mawardi menyebutkan setidaknya ada tiga syarat yang harus dipenuhi oleh penyelenggara Pemilu, yaitu:

1. Penyelenggara Pemilu harus dapat bersikap adil, baik bersikap adil kepada semua kandidat calon yang ada, maupun kepada semua masyarakat sebagai konstituen Pemilu.
2. Penyelenggara Pemilu harus memiliki pengetahuan tentang orang yang kompeten menjadi pemimpin, agar dalam penentuan siapa saja calon pemimpin yang maju memang calon pemimpin yang berkualitas dan berintegritas baik.

¹⁴ *Ibid...* hlm. 168

¹⁵ Abi Abdillah-Syibani, *Musnad Imam Ahmad Bin Muhammad Bin Hambal*, (Beirut : Libanon, t.t), 11: 349

¹⁶ Bismar Arianto, Analisis Penyebab Masyarakat Tidak Memilih Dalam Pemilu, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 2011, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, hlm. 53

3. Penyelenggara Pemilu memiliki kemampuan psikologis untuk menetapkan figur yang mampu mengatur pemerintahan.¹⁷

Dari ketiga kriteria tersebut diatas, kriteria yang paling penting adalah kemampuan penyelenggara Pemilu bersikap adil. Kriteria itu menjadi penting karena berkaitan dengan karakter diri seseorang. Disamping itu kemampuan bersikap adil dari penyelenggara Pemilu akan menentukan pengelolaan Pemilu yang baik. Jika penyelenggara Pemilu tidak bisa berbuat adil kepada kandidat peserta Pemilu, misalnya, akan tercipta keberpihakan terhadap salah seorang kandidat peserta Pemilu. Akibatnya mungkin akan terjadi ketidakpuasan para kandidat lainnya, atau yang paling buruk adalah lahirnya pemimpin yang tidak berintegritas, yang tidak membawa perubahan yang baik bagi Negara tapi malah sebaliknya.

Lantas bagaimana Islam memandang sikap adil tersebut? Kata adil adalah bentuk masdar dari kata kerja *'adala - ya'dilu - 'adlan - wa 'udulan - wa 'adalatan*. Kata kerja ini berakar pada huruf-huruf *'ain, dal* dan *lam*, yang inti maknanya adalah *al-istiwa* (lurus). Jadi kata "adil" berarti menetapkan hukum secara benar. Seorang yang adil berarti adalah berjalan lurus dan sikapnya selalu menggunakan standar yang sama, bukan standar ganda. Persamaan itulah yang merupakan makna asal kata *'adl*, yang menjadikan pelakunya "tidak berpihak" kepada salah seorang yang berselisih. Seorang yang 'adil pada dasarnya berpihak kepada yang benar, sebab kebenaran

atau kesalahan sama-sama harus memperoleh hak hokum yang adil. Dengan demikian orang yang adil adalah orang yang melakukan sesuatu yang patut dan tidak sewenang-wenang.

Menurut M. Quraish Shihab, paling tidak ada empat makna keadilan di dalam Al-Qur'an, yaitu: *Pertama*, adil dalam arti sama atau persamaan hak. *Kedua*, adil dalam arti seimbang perlakuan antara orang satu dengan yang lainnya. *Ketiga*, adil dalam arti 'perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada setiap pemilikinya. Pengertian inilah yang didefinisikan dengan menempatkan sesuatu pada tempatnya atau memberi pihak lain haknya melalui jalan yang terdekat. *Keempat*, adil dalam arti yang dinisbahkan kepada Allah.¹⁸

Dari sini dapat dicermati bahwa orang yang diangkat menjadi penyelenggara Pemilu harus bersikap sama, seimbang, tidak membeda-bedakan, serta menempatkan segala sesuatu sesuai dengan proporsinya. Mereka tidak boleh memihak kepada salah satu kandidat dan kontestan Pemilu, bahkan mereka harus memberikan fasilitas dan perlakuan yang sama kepada masyarakat yang menjadi konstituen dalam pemilihan umum. Jika keadilan dari penyelenggara Pemilu ini tidak ada, maka akan memicu konflik horizontal dan Pemilu tidak akan berjalan dengan efektif. Bahkan kemungkinan terburuk lainnya adalah ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga Negara, yang pada gilirannya akan menyebabkan ren-

¹⁷ Abul Hasan 'Ali ibn Muhammad Al-Mawardi, Loc. Cit. hlm. 6

¹⁸ [http://www. ntanrahmah.html](http://www.ntanrahmah.html) (diunduh pada 24 November 2015, pukul 16.30 WIB)

dahnya legitimasi pemimpin Negara yang terpilih.

C. PENUTUP

C.1. Simpulan

Bertolak dari pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa politik Islam memiliki daya tarik tersendiri untuk selalu diperbincangkan, salah satunya adalah etika Pemilu. Etika Pemilu dalam diskursus politik Islam dapat dilihat dari tiga aspek yang saling berkaitan.

Pertama, berkaitan dengan kandidat dalam Pemilu. Seberapa jauh integritas para calon tersebut, seberapa jauh mereka sadar dengan kemungkinan mewujudkan janji-janji politik yang mereka berikan. Jika dalam Pemilu masih terdapat janji-janji yang tidak rasional tanpa didukung realitas politik dalam mewujudkannya, maka dapat dikatakan bahwa Pemilu yang berlangsung itu tidak beretika.

Kedua, berkaitan dengan masyarakat atau konstituen yang hidup di bawah tekanan ekonomi. Tipologi konstituen seperti itu akan mudah dipengaruhi oleh *money politik* dalam penggunaan hak pilih. Ketika masyarakat memandang hak pilihnya tidak lebih mahal dengan selembar uang, berapapun nilainya, maka dapat dikatakan tidak beretika. Sebab langkah transaksional yang di ambil itu sesungguhnya bentuk penyerahan nasib masyarakat dengan lembaran uang.

Ketiga, berkaitan dengan penyelenggara Pemilu, yakni sikap profesionalisme para penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugasnya. Sikap profisionlaitas itu salah satu-

nya adalah keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu, baik yang ditujukan kepada para kandidat, ataupun masyarakat. Jika keadilan penyelenggara Pemilu tidak ada, maka semua sendi pelaksanaan Pemilu rawan penyelewengan, dan itu berarti jauh dari etika yang baik.

C.1. Saran

Setidaknya ada tiga saran yang dapat disampaikan, yaitu: *Pertama*, memperketat seleksi dan persyaratan bagi kandidat calon dalam pemilihan umum. Sehingga mereka yang maju sebagai kandidat tidak hanya sebagai kader politik dari partai politik tertentu. Akan tetapi mereka yang menjadi kandidat dalam Pemilu adalah orang-orang yang benar-benar kompeten di bidangnya. Pada akhirnya tidak ada lagi janji-janji palsu dalam setiap kampanye yang berujung pada kekecewaan masyarakat.

Kedua, memperkuat kapasitas masyarakat, khususnya kapasitas perekonomian, sehingga masyarakat tidak lagi mengharapkan pemberian uang dari pada kandidat calon. Di sisi lain, penyelenggara Pemilu harus bisa memberi kesadaran kepada masyarakat tentang pentingnya Pemilu untuk perubahan bangsa dan Negara.

Ketiga, membentuk penyelenggara Pemilu yang berintegritas dan mampu menempatkan diri sebagai penyelenggara yang adil, berpengetahuan, dan kompeten. Dengan sistem penyeleksian yang ketat dan persyaratan yang meliputi aspek independensi (bebas dari unsur golongan atau partai politik), pengetahuan, dan sikap mental.

Sehingga Pemilu dapat berjalan dengan baik dan dapat meminimalisasi pelanggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Ihsan, A. Bakir. 2009. *Etika dan Logika Berpolitik*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Iman (Al-), Abu Nashr Muhammad. 2004. *Tanwir al-Dhulumat bi Kasyfi Mafasid wa Syubuhat al-Intikhobot (Membongkar Dosa-Dosa Pemilu, terj)*. Yogyakarta: Prisma Media
- Madani, A. Malik. 2010. *Politik Berpayung Fiqh*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren
- Mawardi (Al-), Abul Hasan 'Ali ibn Muhammad. *Kitaabu Al-Ahkami Al-Sulthoniyah*. Beirut: Daar Al-Fikr
- MD, Moh. Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media
- Nurudin. 2011. *Pengantar Komunikasi Massa*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Syibani, Abi Abdillah. *Musnad Imam Ahmad Bin Muhammad Bin Hambal*. Beirut: Libanon

Jurnal, Internet, Peraturan Perundang-undangan, dan Dokumen lain:

- Arianto, Bismar, Analisis Penyebab Masyarakat Tidak Memilih Dalam Pemilu. *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 2011. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji
- Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum *Jateng Dalam Angka 2015*. BPS Provinsi Jawa tengah
- Indikator *Kesejahteraan Rakyat Jawa Tengah 2014*. BPS Provinsi Jawa tengah *Statistik Daerah Provinsi Jawa Tengah 2015*. BPS Provinsi Jawa tengah
- <http://www.makna.keadilan.dalam.al-qur'an-ntanrahmah.html> (diunduh pada 24 November 2015, pukul 16.30 WIB)
- http://id.wikipedia.org/wiki/ilmu_politik (diunduh pada 27 November 2015, pukul 22.20 WIB)

MENAKAR KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU MELALUI PERSPEKTIF ETIKA ISLAM

MEASURING CODE OF ETHICS OF ELECTION ORGANIZER THROUGH ISLAMIC ETHICS PERSPECTIVE

Helby Sudrajat

ABSTRAK/ABSTRACT

Etika merupakan segenap usaha manusia dengan menggunakan akal budi dalam rangka memecahkan permasalahan hidupnya agar berjalan harmonis dan baik sesuai harapan yang dicita-citakan. Sementara dalam kajian Islam, etika yang diciptakan manusia tersebut dipandang sebagai konsekuensi logis dari sifat fitrah manusia yang cenderung mencari jalan untuk menuju kebaikan (*hanif*). Di satu sisi, etika penyelenggara Pemilu sebagai bagian dari etika sosial bersumber pada aturan hukum positif dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat di Indonesia, sementara di sisi yang lain, etika Islam bersumber dari Wahyu dan keteladanan Rasul SAW. Tulisan ini dibuat dengan maksud untuk melihat sejauh mana dua etika yang berbeda sumber tersebut bisa berdampingan dan saling menguatkan satu sama lain. Baik dalam konteks perumusan maupun implementasi penegakan kode etik di lapangan, sehingga memudahkan para pihak untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas.

Ethics is all human effort to use reason in order to solve the problems of life in order to work in harmony and good as expected aspired . While in Islamic studies , Ethics created the human being is seen as a logical consequence of human nature which tend to find a way to get good (Hanif) . On the one hand , ethics election organizers as part of social ethics rooted in the rule of positive law and values that exist in the society in Indonesia , while on the other , the ethics of Islam comes from Revelation and exemplary Rasul SAW . This paper is made with the intention of the team to see the extent to which two different ethical sources can coexist and reinforce each other . Both in the context of the formulation and implementation of the enforcement of the code of conduct in the field, making it easier for the parties to realize the implementation of election integrity.

Kata Kunci : Etika, Islam, Penyelenggaraan Pemilu dan Integritas
Keywords : Ethics , Islam , Implementation of Election , and Integrity

A. PENDAHULUAN

Prinsip dasar Etik dipahami sebagai hal yang subjektif dan individualistik, oleh karenanya bisa dipastikan, penilaian terhadap etika pun berbeda-beda.¹ Hal yang baik bagi seseorang di suatu tempat dan suatu waktu belum tentu baik bagi orang lain di tempat dan waktu berbeda. Oleh karenanya kode etik yang akan dikodifikasikan haruslah merupakan sebuah kesepakatan bersama yang dirumuskan bersama serta bersifat mengikat bagi para komponen perumus kode etik tersebut.

Bertolak dari hal tersebut, bentuk peraturan bersama kode etik penyelenggara Pemilu yang disepakati bersama antara Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dituangkan dalam bentuk peraturan bersama Nomor 13, 11, dan 1 tahun 2012 merupakan sebuah persamaan persepsi mengenai hal baik buruk, pantas atau tidak pantas sebuah perbuatan dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

Namun demikian, bagaimana dengan peserta Pemilu dan para pemilih dalam Pemilu. Apakah mereka juga memandang baik apa yang dianggap baik penyelenggara Pemilu sesuai dengan kode etik yang selama ini diterapkan. Persoalan ini sebenarnya bisa dijawab dengan menjelaskan

apa yang menjadi landasan dalam perumusan kode etik penyelenggara Pemilu. Dalam peraturan bersama kode etik penyelenggara Pemilu dijelaskan bahwa yang menjadi landasan penyusunan kode etik ada 7 (tujuh) hal yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, Ketetapan MPR, sumpah/janji jabatan, dan asas penyelenggara Pemilu.²

Jika demikian, ketika dipahami landasan tersebut merupakan paham etik yang sama yang juga dipahami segenap bangsa Indonesia maka hal ini tentu akan memudahkan penerapan kode etik khususnya bagi DKPP. Karena secara menyeluruh, baik penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, pemilih Pemilu dan pemantau Pemilu memiliki spirit yang sama untuk menjaga integritas penyelenggaraan Pemilu.

Hal ini menjadi menarik untuk ditelaah ketika melihat realitas Indonesia sebagai Negara demokrasi yang juga sebagai mayoritas muslim terbesar di dunia.³ Karena tidak bisa dipungkiri, dasar keyakinan atau dasar pemikiran seseorang sangat berpengaruh terhadap pengaplikasian kode etik yang dibuat dan diterapkan penyelenggara Pemilu. Islam sebagai agamayang dianut mayoritas penduduk Indonesia memiliki pengaruh besar terhadap proses sebelum penyusunan, dinamika ketika penyusunan dan implementasi kode etik penyelenggara

¹ Immanuel Kant (1724-1804) berpendapat bahwa kunci untuk memahami moralitas adalah apa yang disebutnya otonomi individual (*individual autonomy*): bahwa setiap orang melalui nalarnya dapat menemukan perbuatan-perbuatan apa yang bermoral dan perbuatan-perbuatan apa yang tidak bermoral.

² Lihat Pasal 2 Peraturan bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13, 11, 1 tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu

³ Suprpto. 2012. *Membina Relasi Damai antara Mayoritas dan Minoritas (Telaah Kritis atas Peran Negara dan Umat Islam dalam Mengembangkan Demokrasi di Indonesia)*.

Pemilu di lapangan.

Boleh jadi, asas dan nilai kode etik penyelenggara Pemilu bersumber utama dari ajaran Islam. Walaupun dalam peraturan kode etik yang disepakati penyelenggara Pemilu dalam peraturan bersama antara KPU, Bawaslu dan DKPP No. 11, 13 dan 1 tahun 2012 tidak secara eksplisit disebutkan.

Hal tersebut bisa dilihat dari beberapa indikasi kuat sebagai penjabaran dan konsekuensi Indonesia Negara demokrasi yang berpenduduk muslim terbesar. Pertama, para perumus kode etik penyelenggara Pemilu mayoritas merupakan muslim. Sehingga sulit untuk dihindari apa yang menjadi latar *fields of experience* dan *fields of knowledge* tidak menjadi dasar perumusan kode etik. Kedua, jika dipahami kode etik merupakan hal baik yang harus dilakukan dan menjadi rambu bagi penyelenggara Pemilu, maka bisa dilihat bahwa pelaksana kode etik juga harus memandang baik hal tersebut, hal ini dipandang relevan, dan bisa dipastikan bahwa sebagian besar penyelenggara Pemilu merupakan muslim. Ketiga, peserta Pemilu serta para pemilih juga mayoritas beragama islam. Keempat, bisa dilihat dari isi kode etik penyelenggara Pemilu itu sendiri. Hal ini kemudian yang akan penulis bahas kedepan. Apakah kemudian ada kesesuaian antara kode etik penyelenggara Pemilu dengan ajaran Islam. Apakah ada kontradiksi, atau dua hal yang berlainan, atau justru saling menguatkan satu dengan yang lainnya.

B. METODE

Tulisan ini merupakan esai kualitatif yang menggunakan metode penalaran ilmiah serta lebih menekankan pada pendekatan perbandingan (*comparation*). Data untuk tulisan ini dikumpulkan melalui kajian pustaka tentang keterkaitan etika dan Islam serta pedoman kode etik penyelenggara Pemilu yang dianalisis melalui pemahaman hasil kajian penulis mengenai etika dalam Islam melalui sumber utama al-Qur'an dan Hadits. Tulisan ini memakai kerangka berpikir deduktif terkait dasar pemahaman manusia mengenai agama yang akan secara signifikan memperkuat penerapan kode etik penyelenggara Pemilu di Indonesia.

C. HASIL ANALISIS

C.1. Pemaknaan etik secara umum dan etik dalam Islam

Tidak mudah berpikir tentang etik dalam Islam. Selain ada perdebatan di masa lampau tentang hakikat baik dan buruk, nalar Islam sulit sekali membebaskan diri dari kungkungan metode berpikir yang berangkat dari firman yang terbentuk dalam lafaz dan contoh-contoh penyelesaian masalah individual. Kaum Sunni berpendapat bahwa baik dan buruk suatu perbuatan mesti didasarkan pada komunikasi Allah, sementara bagi kaum Mu'tazilah manusia dapat menangkap sendiri hal-hal yang baik dan yang buruk berdasarkan penalarannya.⁴

⁴ Lihat lebih jauh dalam jurnal Etika Islam dan Problematika Sosial di Indonesia hal 9 diunduh dari situs globohethic.net pada 16/11/2015

Namun demikian penulis tidak akan membawa pembaca pada ranah perdebatan tersebut. Penulis melakukan analisis dari sisi kesesuaian isi kode etik penyelenggara Pemilu dengan nilai-nilai Islam yang universal dan dipahami sesuai sumber utama yakni Al-Qur'an dan Hadits.

Secara akademik, Etika atau Filsafat Moral merupakan salah satu bagian dari Filsafat Nilai (Aksiologi). Ia membahas nilai-nilai etika atau prinsip-prinsip moral : sopan dan tidak sopan, susila dan tidak susila, pantas dan tidak pantas dan tidak pantas, dan sebagainya. Istilah lain yang semakna dengan etika adalah *ethics*, *ethique*, *akhlaq* dan budi pekerti, masing-masing dalam bahasa Inggris, Prancis, Arab dan Indonesia. Kata etika itu sendiri jika dilihat dari berbagai sumber berasal dari kata Yunani *ethos*, yang semakna dengan kata Latin *mores*, yaitu karakter atau tujuan moral yang merupakan sumber tindakan dramatik.⁵

Sementara akhlaq berasal dari bahasa arab, yaitu jama' dari kata "*khuluq*" (قولح) secara bahasa kata ini memiliki arti perangai atau yang mencakup di antaranya: sikap, perilaku, sopan, tabi'at, etika, karakter, kepribadian, moral dll. *timbang*". Sedangkan menurut Mukhtar Ash Shihah akhlak adalah berarti watak. Sedangkan menurut Al Fairuzabadi akhlak adalah watak, tabi'at, keberanian, dan agama.⁶ Sedangkan secara istilah, akhlak adalah daya kekuatan jiwa yang mendorong

⁵ Lihat juga pengertian etika dalam K. Bertens, 2000, *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, Yogyakarta.

⁶ *Al-Qamus al-Muhith wa al-Qabus al-Wasith*

perbuatan dengan mudah dan spontan tanpa dipikir dan durenungkan lagi.⁷

Jika merujuk pada peraturan bersama antara KPU, Bawaslu, dan DKPP nomor 13, 11 dan 1 tahun 2012 yang dimaksud kode etik penyelenggara Pemilu adalah satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Disini disebutkan secara eksplisit terkait moral, etis dan filosofis.⁸

Bisa dipahami bahwa yang menjadi dasar kode etik penyelenggara Pemilu (sesuai rujukan pengertian) merupakan etika normatif yang memberikan penilaian serta himbauan kepada manusia (penyelenggara Pemilu) tentang bagaimana harus bertindak sesuai norma yang berlaku dalam kaitannya dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu. Kode etik penyelenggara Pemilu (KEPP)⁹ bersumber dari Pancasila dan undang-undang dasar yang bersifat teoritis, rasional dan umum, berbeda dengan pemaknaan moral yang banyak dimaknai lebih khusus dan bersifat local (kedaerahan) serta akhlaq yang bersumber dari Wahyu (Alqur'an dan Hadits).¹⁰

⁷ Akhlaq dalam Islam ada dua, akhlaq mahmudah dan madzmumah. Lihat juga dalam bukunya Azyumardi Azra. 2002. *Buku Teks Pendidikan Agama Islam Pada Perguruan Tinggi Umum*. Jakarta: Departemen Agama RI.

⁸ Kode Etik Penyelenggara Pemilu Pasal 1 poin nomor 6

⁹ Kode Etik Penyelenggara Pemilu atau disingkat KEPP

¹⁰ Pandangan tersebut di atas pada dasarnya diklasifikasikan dalam dua hal yakni pendapat bahwa

Etika atau akhlaq memiliki tujuan yang sama dalam menjaga keharmonisan antar manusia. Akan tetapi jika dilihat lebih jauh dalam berbagai literatur, akhlaq jauh lebih luas dari etika umum yang dipahami masyarakat. Jika etika bicara hubungan manusia dengan manusia, atau lebih jauh (untuk sebagian orang) membahas hubungan manusia dengan lingkungan, maka akhlaq meliputi semua aspek kehidupan baik materil maupun immaterial. Akhlaq dalam Islam setidaknya mencakup 4 (empat) hal. Akhlaq manusia terhadap Allah (Tuhan), akhlaq manusia terhadap dirinya (*bi nafs*), akhlaq manusia dengan manusia, akhlaq manusia dengan alam. Banyak para ahli membaginya kedalam lingkup yang lebih khusus lagi. Oleh karenanya kajian etik penyelenggara Pemilu menjadi satu bagian khusus dari begitu banyaknya hal etik atau akhlaq dalam Islam. Jika dimaknai secara khusus, penyebutan “akhlaq penyelenggara Pemilu” juga memiliki arti berdekatan serta secara makna cukup memiliki relevansi.

C.2. Peraturan Bersama KEPP dalam Kacamata Islam

Islam merupakan agama etik. Di dalamnya diatur segala sesuatu secara utuh dan konfrehensif. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, Islam mengatur bagaimana hal etik antara orang per orang, hubungan manusia

etika atau moralitas bersifat manusiawi, artinya bersumber pada sistem nilai manusiawi (*human-value system*), juga terdapat etika ilahi yang bersumber pada sistem nilai ketuhanan (*divine-value system*) yang tertuang dalam firman Tuhan atau jajaran agama.

dengan tuhan, hubungan manusia dengan alam dan bahkan hubungan manusia dengan dirinya pribadi. Tidak ada satu hal pun dalam aspek kehidupan yang lepas dari aturan etik dalam Islam. Selain itu etika dalam Islam juga berlaku universal serta berkesesuaian dengan fitrah manusia. Berlaku dalam lingkup yang umum dan berlaku bagi semua individu dimanapun berada (*rahmatan lil alamin*).

Dalam Islam kedudukan etika sama pentingnya dengan ibadah pokok dan bahkan memiliki konsekuensi jika mengabaikannya. etika Islam juga menyentuh berbagai aspek kehidupan social serta bernegara. Dalam sebuah hadits dikatakan “*Tidak ada sesuatu yang diletakkan pada timbangan hari kiamat yang lebih berat daripada akhlak yang mulia, dan sesungguhnya orang yang berakhlak mulia bisa mencapai derajat orang yang berpuasa dan shalat*”.¹¹

Begitu pun halnya jika membahas hal etik yang berkaitan dengan penyelenggara maupun penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Islam dengan segenap tata nilai etik di dalamnya sangat mungkin dijadikan pembading terhadap kode etik yang sudah diterapkan selama ini oleh penyelenggara Pemilu. Ada beberapa sub judul yang relevan terkait etika penyelenggara Pemilu dalam diskursus etika Islam. Misalnya etika profesi, etika Penyelenggara Negara/ Pemerintah, Etika seorang Pemimpin, etika menjaga amanah (kepercayaan yang diberikan), etika terhadap

¹¹ HR. Sunan Tirmidzi dengan sanad yang shahih

tetangga dan etika terhadap sesama muslim dan/atau non-muslim. Dari semua sub judul tersebut Penulis melihat adanya kesesuaian dengan kode etik penyelenggara Pemilu. Dalam arti, etika penyelenggara Pemilu beririsan dengan etika sebagai penyelenggara Negara, sebagai orang yang diberi amanah, dan etika sesama muslim dan seterusnya.

Untuk lebih mempertajam telaah dan analisis Penulis akan coba uraikan terkait Isi dari pedoman etik penyelenggara Pemilu yang teangkum dalam peraturan bersama antara KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13, 11 dan 1 tahun 2012 yang Penulis rinci menjadi beberapa hal yang mewakili keseluruhan seperti asas, kewajiban, larangan, sumpah, dan sanksi.

C.2.1. Asas-asas Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Asas diartikan sebagai dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat, cita-cita atau dimaknai hukum dasar.¹² Dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP) asas merupakan hal dasar yang dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan tugas penyelenggara Pemilu. Asas penyelenggara Pemilu berpedoman pada 12 (dua belas) asas yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Keseluruhan asas tersebut jika dicermati dalam konteks akhlaq Islam,

¹² Lihat dalam KBBi online <http://kbbi.web.id/asas> diakses pada 16/11/2015

maka sudah memiliki kesesuaian dengan akhlaqul karimah yang diajarkan Islam. Asas mandiri dipandang sebagai sebuah keharusan dalam konteks menegakkan kebenaran dalam Islam. Asas mandiri juga berbeda dengan asas netral yang cenderung membiarkan kesalahan (kezaliman) dan tidak berbuat sebagaimana seharusnya. Islam secara tegas mendukung penegakkan asas mandiri terutama dalam hal pelaksanaan tugas seorang penyelenggara pemerintahan, dalam hal ini penyelenggara Pemilu. Orang yang tidak mandiri akan cenderung mudah dipengaruhi kedalam hal yang buruk dalam konteks etik.

Asas mandiri merupakan satu kesatuan utuh dengan asas lainnya. Satu sama lain memiliki ketrkaitan. Misalnya ketika penyelenggara Pemilu tidak mandiri, maka akan sulit bagi dia untuk berlaku adil dan jujur. Atau misalkan seorang penyelenggara Pemilu yang tidak jujur juga akan merubah sikap kemandiriannya baik secara individu maupun lembaga.

Dalam literatur kajian Islam, baik dalam paparan banyak buku yang membahas tentang etik atau karya ilmiah lain yang membahas diskursus etika Islam kaitannya dengan perubahan sosial ditemukan relevansi antara akhlak seorang muslim yang dianjurkan al-Qur'an dan hadits dengan asas-asas yang disebutkan dalam kode etik penyelenggara Pemilu.

Sebagai contoh misalnya dalam hal jujur dan adil, Alqur'an menegaskan *"Hai orang-orang yang beriman, bertaqwalah kamu kepada Allah dan katakanlah perkataan yang benar,*

niscaya Allah memperbaiki bagimu amal-amalmu dan mengampuni bagimu dosa-dosamu. Dan barangsiapa mentaati Allah dan Rasul-Nya, maka sesungguhnya ia telah mendapat kemenangan yang besar”.¹³ hal ini menegaskan bahwa asas jujur sangat sejalan dengan akhlaq berkata benar (jujur) dalam Islam. Dalam ayat lain disebutkan “Hai orang-orang yang beriman, mengapa kamu mengatakan apa yang tidak kamu perbuat? Amat besar kebencian di sisi Allah bahwa kamu mengatakan apa-apa yang tiada kamu kerjakan”.¹⁴ Begitupun dalam rujukan lain disebutkan dari Abu Bakar Shiddiq r. a ia berkata “Rasulullah SAW bersabda: “Wajib atasmu berlaku jujur, karena jujur itu bersama kebaikan, dan keduanya di surga. Dan jauhkanlah dirimu dari dusta, karena dusta itu bersama kedurhakaan, dan keduanya di neraka”.¹⁵

Lebih jauh mengenai asas adil dalam Al-Qur’an disebutkan “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.¹⁶

Dalam ayat lain juga disebutkan

¹³ Qur’an Surat Al-Ahzab : 70-71 sumber : Departemen Agama RI Penerbit CV Toha Putra Semarang, Edisi Baru Revisi 1989. Rujukan ini berlaku untuk semua terjemahan ayat kedepan. Selanjutnya Penulis akan sebut nama surat dan ayat saja.

¹⁴ Qur’an Surat Ash-Shaff : 2-3

¹⁵ Hadits Riwayat Ibnu Hibban di dalam Shahihnya

¹⁶ Qur’an Surat An-Nisa ayat 58

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”.¹⁷

Kaitannya dengan efisiensi dan efektivitas, dalam Al-Qur’an disinggung bahwa “Sesungguhnya para pemboros adalah saudara-saudara setan-setan, sedang setan terhadap Tuhannya adalah ingkar”.¹⁸

Mengenai Profesionalitas dalam Qur’an disebutkan “dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semuanya itu akan diminta pertanggung jawaban”.¹⁹ Lebih khusus lagi dijelaskan dalam hadits “Apabila suatu urusan diserahkan kepada bukan ahlinya, maka tunggulah saat kehancurannya”.²⁰ Juga disebutkan “Sesungguhnya Allah SWT mencintai jika seorang dari kalian bekerja, maka ia itqân (profesional) dalam pekerjaannya”.²¹

Mengenai kepastian hukum juga sangat relevan dengan ajaran etika Islam. Islam mengajarkan hukum dengan tegas dan membedakan sesuatu dengan haq (benar) dan bathil (salah). “dan janganlah kalian campur adukkan yang hak dengan yang batil dan janganlah kalian menyembunyikan yang hak itu, sedangkan kalian mengetahui”.²²

¹⁷ Qur’an Surat An-Nahl ayat 90

¹⁸ Qur’an Surat Al-Isra ayat 27

¹⁹ Qur’an Surat Al-Isra ayat 36

²⁰ HR. Bukhari

²¹ HR. Ibnu Hibban

²² QS. Al-Baqoroh ayat 42. Lihat lebih detail

Begitupun dengan asas-asas lainnya Islam mengatur secara detail dan tegas baik dalam Qur'an maupun Hadits. Bahkan dalam pemahaman para ulama dan cendekiawan Islam sangat sedikit perbedaan pendapat terkait pembahasan asas-asas tersebut yang secara umum sudah sesuai dengan etika/akhlak Islam.

Penulis tidak secara detail menghitung ayat dan hadits berkaitan dengan asas-asas penyelenggara Pemilu. Namun secara keseluruhan tidak kurang dari seratus dalil yang berkaitan dengan asas-asas penyelenggara Pemilu dimana di dalamnya memiliki nilai-nilai yang sama dan berkesesuaian.²³

C.2.2. Kata Iman dan Taqwa dalam KEPP

Ketika melihat kode etik penyelenggara Pemilu melalui kacamata Islam, Penulis melihat ada satu pasal khusus yang berisi kewajiban dari penyelenggara Pemilu sebagai turunan dari asas penyelenggara Pemilu yang menarik untuk dikaji lebih mendalam. Dalam pasal 9 huruf a disebutkan secara tegas bahwa Penyelenggara Pemilu berkewajiban beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam konteks ini, setelah penulis telaah dan analisis, kata Iman dan taqwa hanya ditemukan dalam ajaran Islam dan tidak ditemukan secara bahasa dalam sumber lain.

dalam tafsir Ibnu Katsir atau melalui online <http://ibnukatsironline.blogspot.co.id/2014/08/tafsir-surat-al-baqarah-ayat-42-43.html> diakses pada 16/11/2015

²³ Tiap asas bisa dikaitkan dengan landasan dalil tersendiri serta diperkuat oleh Hadits Sohih dan pendapat para Ulama.

Kata Iman memang ditemui dalam beberapa literatur lain termasuk dalam agama selain Islam.²⁴ Akan tetapi kata Taqwa merujuk pada Islam semata.²⁵ Atau setidaknya pemakaian kata taqwa masuk kedalam istilah khas Islam dalam Qur'an dan hadits. Yang tidak ditemukan dalam sumber *ilahiah* lain. Istilah-istilah Islam seperti ini disebut oleh Naquib Al-Attas sebagai Kamus Islam (*Islamic vocabulary*).²⁶

Disebut khusus karena pengertian taqwa dalam Islam merupakan jalan utama untuk seorang hamba agar mendapatkan ridho dan kasih sayang Allah SWT. Taqwa diartikan sebagai melaksanakan segala perintah Allah SWT dan menjauhi segala laranganNya. Dalam pemahaman cendekiawan Islam dan Ulama, beriman belum tentu dikatakan bertaqwa. Sementara bertaqwa sudah pasti beriman.²⁷

Pengertian tersebut misalnya bisa dilihat dari ayat yang artinya "Wahai orang-orang yang beriman, sembahlah

²⁴ Contoh misalnya dalam agama Kristen juga dikenal Istilah iman. Lihat misalnya dalam <http://alkitab.sabda.org/article.php?no=423&type=12> diakses pada 16/11/2015

²⁵ Saat ini, memang banyak istilah-istilah khas dalam Islam yang sudah diambil sebagai istilah-istilah keagamaan dalam agama lain di Indonesia. Misalnya, istilah 'syahadat', sudah digunakan baik oleh Protestan maupun Katolik. Mereka menerjemahkan istilah 'Nicene Creed' sebagai 'syahadat Nicea'. Dalam sebuah buku berjudul "Tanya Jawab Syahadat Iman Katolik" (1992), lihat lebih jauh dalam <http://www.arammah.com/read/2007/03/05/409-tentang-penggunaan-istilah-keagamaan.html#sthash.x2qpR07e.dpuf> diakses pada 17/11/2015

²⁶ Kata-kata atau istilah-istilah Islam ini bukanlah seluruh daftar kata dalam kamus bahasa Arab, tetapi merupakan kata-kata tertentu yang memiliki pola makna saling berkaitan dan membentuk satu 'pandangan hidup' (*worldview*) yang khas Al-Quran. (Lebih jauh, lihat Syed Muhammad Naquib al-Attas, *The Concept of Education in Islam*, (Kuala Lumpur: ISTAC, 1999).

²⁷ Hasil analisis Penulis dari berbagai sumber

Tuhanmu yang menciptakan kamu dan orang-orang sebelum kamu, agar kamu bertaqwa”.²⁸

“Wahai orang-orang yang beriman bertakwalah kepada Allah sebenarnya takwa, dan janganlah sekali-kali kalian mati melainkan dalam keadaan memeluk agama Islam.”²⁹

Dalam ayat lain *“Wahai orang-orang yang beriman! Bertakwalah kalian kepada Allah dan katakanlah perkataan yang benar, niscaya Allah akan memperbaiki amalan-amalan kalian dan mengampuni dosa-dosa kalian. Dan barangsiapa yang menta’ati Allah dan RosulNya maka sungguh dia telah mendapat kemenangan yang besar.”³⁰*

Pasal tersebut jika dilihat dari kacamata Islam sebagai dasar etik seorang muslim, maka sudah mewakili keseluruhan implementasi kode etik penyelenggara Pemilu. Karena jika dipahami tujuan pelaksanaan kode etik adalah untuk melakukan yang baik dan meninggalkan yang buruk, melakukan yang pantas dan meninggalkan yang tidak pantas, melakukan yang terpuji dan meninggalkan hal tercela, maka sikap taqwa sudah mewakili keseluruhan implementasi kode etik. Karena taqwa berarti melaksanakan yang baik dan meninggalkan yang buruk sesuai kehendak Allah SWT.

Dalam kalimat yang sederhana bisa dikatakan bahwa kewajiban setiap muslim adalah beriman dan bertaqwa. Sedangkan kode etik penyelenggara

²⁸ Surat Albaqoroh ayat 21. Ayat ini mengindikasikan bahwa orang beriman belum tentu bertaqwa, sebab taqwa menjadi tujuan setelah orang beriman dan menyembah Allah

²⁹ Lihat dalam Surat Ali-Imran ayat 103

³⁰ Surat Al-Ahzab ayat 71-72

Pemilu berisi asas-asas yang sesuai dengan hal yang baik yang dipandang Islam. Oleh karenanya bagi seorang muslim, melaksanakan kode etik penyelenggara Pemilu adalah juga merupakan perintah Tuhan (Allah SWT). Sementara mengabaikan kode etik penyelenggara Pemilu merupakan perbuatan yang bertentangan dengan prinsip etika Islam dan tidak selaras dengan kriteria orang bertaqwa.

C.2.3. Sumpah dan Sanksi dalam KEPP

Sumpah adalah pernyataan yang diucapkan secara resmi dengan bersaksi kepada Tuhan atau kepada sesuatu yang dianggap suci untuk menguatkan kebenaran dan kesungguhannya dan sebagainya atau dimaknai sebagai pernyataan disertai tekad melakukan sesuatu untuk menguatkan kebenarannya atau berani menderita sesuatu kalau pernyataan itu tidak benar.³¹

Sumpah dalam kode etik penyelenggara Pemilu diatur dalam pasal 3 ayat 1, 2, 3, dan 4. Sumpah KEPP dimulai dengan kata “Demi Allah (Tuhan)” sebagai sebuah bukti pendeklarasian kesungguhan dihadapan Tuhan dan manusia. Kata demi Allah memiliki konsekuensi ketuhanan dan diyakini akan secara melekat menjadi control bagi perilaku penyelenggara Pemilu. Sumpah juga menjadi dasar pengambilan setiap kesaksian dalam persidangan kode etik di DKPP.

Dalam etika Islam, seseorang yang bersumpah diharuskan menjalankan sumpahnya sesuai kadar

³¹ <http://kbbi.web.id/sumpah>

kemampuannya selama tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Seorang penyelenggara Pemilu yang muslim akan mendapat konsekuensi ganda dalam menjalankan kewajibannya sesuai sumpah yang disanggupinya.

Dalam sebuah hadis dikatakan *“Barang siapa yang mengambil hak seorang muslim dengan sumpahnya (yang dusta), maka sesungguhnya Allah mewajibkan baginya neraka dan mengharamkan ke atasnya surga. ” Lalu seorang (yang hadir bersama) bertanya kepada Rasulullah: “Sekalipun terhadap sesuatu yang remeh ya Rasulullah?” Rasulullah menjawab: “(Ya), sekalipun sebatang kayu arak (yang digunakan untuk bersiwak).”³²*

Berdusta atau mengingkari sumpah merupakan pelanggaran etika yang memiliki konsekuensi bagi pelakunya. Dalam praktik di lapangan misalnya ditemukan kesaksian palsu yang kemudian dikuatkan dengan fakta persidangan dan alat bukti lain yang mendukung. Sehingga jadi pembuka pintu kebohongan yang lain.

Penulis melihat pada dasarnya etika penyelenggara Pemilu dengan didahului pelapalan sumpah bagi setiap penyelenggara Pemilu lebih mengokohkan pondasi etika secara normatif, juga dikuatkan secara pendekatan Islam yang masing-masing berkesuaian. Bahkan sanksi bagi etika Islam tidak hanya di dunia saja melainkan akan dipertanggungjawabkan di akhirat kelak.

Hebatnya, nilai etika yang selama ini dipandang tidak mampu dilembaga-

kan dan diterapkan sanksinya sebagaimana hukum positif ternyata mampu dimentahkan dengan kehadiran DKPP dengan kewenangannya. Dalam aturan sanksi pasal 17 ayat 1 dan 2 dijelaskan DKPP berwenang untuk memberikan sanksi dari mulai teguran, pemberhentian sementara sampai kepada pemberhentian tetap.³³

Sanksi pemecatan ini setidaknya memiliki dampak jera bagi para pelanggar yang kemudian pada tataran akhlaq atau etika Islam dikuatkan dengan adanya sanksi dosa bagi para pelanggar yang kemudian secara simultan akan saling menguatkan satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

C.3. Integritas sebagai Tujuan

Inti pembahasan etika dan penerapan kode etik bermuara pada tujuan kelembagaan itu sendiri yakni KPU, Bawaslu dan DKPP. Kode etik ditegakkan demi mewujudkan suatu kondisi yang baik agar terselenggaranya tujuan organisasi yang kondusif sesuai yang dicita-citakan. Maka dalam konteks penyelenggara Pemilu yang menjadi rujukan tujuan organisasi adalah dengan melihat kesesuaian visi organisasi (KPU dan Bawaslu) dengan spirit penegakkan kode etik yang diterapkan DKPP.

Penulis melihat dalam situs resmi KPU disebutkan bahwa yang menjadi visi KPU RI adalah terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum

³² Diriwayatkan oleh Muslim dalam Shahihnya No. 137.

³³ Sanksi ini terus berkembang, bahkan keputusan DKPP terbaru malah memecat Pengadu bukan Teradu

yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴ Sementara yang menjadi visi Bawaslu yaitu tegaknya integritas penyelenggara, penyelenggaraan, dan hasil Pemilu melalui pengawasan Pemilu yang berintegritas dan berkredibilitas untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis.³⁵

Sementara itu jika merujuk pada kode etik penyelenggara Pemilu melalui peraturan bersama Nomor 13, 11 dan 1 tahun 2012 yang menjadi tujuan DKPP dalam menegakkan kode etik tertuang dalam pasal 4 yaitu untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Disini bisa dipahami bahwa secara *ruh* dan *spirit* kelembagaan mengatakan bahwa tujuan utama ditegakkannya kode etik adalah untuk mencapai kondisi penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas.

Dalam banyak literatur maupun kamus bahasa, Integritas dipahami sebagai konsistensi dan keteguhan yang tak tergoyahkan dalam menjunjung tinggi nilai-nilai luhur dan keyakinan. Integritas juga bisa diartikan mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan

kewibawaan/kejujuran.³⁶

Dalam etika Islam, Integritas dipandang sebagai pribadi yang berakhlak mulia (*akhlaqul karimah*) yang memiliki keselarasan antara keyakinan, perkataan dan perbuatan. Dalam konteks ini Rasulullah SAW mencontohkan dalam sifat mutlak sebagai standar Integritas seorang muslim yakni benar, amanah, cerdas dan tablig (menyampaikan) dimana semuanya dilandasi iman dan taqwa.

Rasulullah bersabda: "Barangsiapa tidak meninggalkan ucapan dusta dan perbuatan dusta maka Allah tidak butuh dengan (amalan) meninggalkan makan dan minumannya (puasa)".³⁷

Jika dianalisa lebih jauh, tujuan penerapan etika bagi penyelenggara Pemilu dan tujuan pembinaan etika Islam melalui proses pendidikan (*tarbiyah*) memiliki tujuan sama yakni integritas individu. Bedanya, integritas dalam konteks etika Islam jauh lebih luas cakupannya serta memiliki dimensi Ketuhanan yang lebih kuat dibanding integritas penyelenggara Pemilu yang hanya bermuara pada satu dimensi (kePemiluan). Seperti yang sudah dibahas sebelumnya ini menjadi gambaran bahwa kode etik penyelenggara Pemilu adalah salah satu bagian kecil dari cakupan luas dan menyeluruh diskursus etika Islam.

D. KESIMPULAN

Dari beberapa pembahasan sebe-

³⁴ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/4/Visi-dan-Misi>

³⁵ <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/visi-dan-misi>

³⁶ <http://kbbi.web.id/integritas> makna lain : Kata integritas berasal dari bahasa Inggris yakni integrity, yang berarti menyeluruh, lengkap atau segalanya. Kamus Oxford menghubungkan arti integritas dengan kepribadian seseorang yaitu jujur dan utuh. Ada juga yang mengartikan integritas sebagai keunggulan moral dan menyamakan integritas sebagai "jati diri".

³⁷ (HR. Al-Bukhari no. 1903).

lumnya bias diajukan beberapa kesimpulan diantaranya pertama, etika penyelenggara Pemilu dan etika Islam memiliki sumber berbeda satu sama lain. Etika penyelenggara Pemilu berdasar pada aturan hukum positif serta nilai-nilai yang ada di masyarakat, sementara etika Islam berasal dari sumber ilahiah. Kedua, walaupun sumbernya berbeda, akan tetapi satu sama lain tidak saling bertentangan dan justru akan saling menguatkan. Ketiga, tujuan utama secara keseluruhan kelembagaan penyelenggara Pemilu juga memiliki tujuan sama dengan tujuan penerapan etika Islam: Integritas. Keempat, kecenderungan pelanggaran kode etik dapat diminimalisasi dengan mengimplementasikan ajaran Islam secara konsekuen.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Ahmad. 1977. *Etika, Ilmu Ahlak*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Ali H. A, Mukti. 1969. *Etika Agama dalam Pembentukan Kepribadian Nasional*. Yogyakarta: Yayasan Nida.
- Ashiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi : Perspektif*

baru tentang Rule of law and rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics. Jakarta: Sinar Grafika.

- Ashiddiqie, Jimly. 2015. *Kuliah Etika : Dasar Konstitusional Peradilan Etik*, Jakarta: DKPP RI.
- Isutzu, Toshiko. 1993. *Konsep-konsep Etika Religius dalam Qur'an. Terj. Agus Fahri Husein*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Nurcholis, Madjid. 1992. *Islam Doktrin dan Peradaban*. Jakarta: Paramadina.
- Shihab, Quraish. 1997. *Wawasan Alqur'an, Tafsir Maudhu'i atas berbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan.
- Suseno, Frans Magnis. 1987. *Etika Dasar*. Yogyakarta: Kanisius.
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13, 11 dan 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu*
- Jurnal Etika & Pemilu DKPP Volume 1 Edisi Juni 2015*
- * Sumber-sumber lain sesuai catatan kaki

MIMBAR

Mimbar dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah panggung kecil tempat berkhotbah (berpidato); juga berarti tempat melahirkan pikiran dan menyatakan pendapat (seperti surat kabar). Rubrik Mimbar ini akan berupa 2 (dua) sambutan, pendapat/gagasan/ide yang disajikan dalam Catatan Tertulis atau hasil wawancara langsung (verbatim). Narasumber: 1 komisioner DKPP, dan 1 Pakar.

Mimbar in Great Dictionary of the Indonesian Language is a small platform to preach (speech); it also means as a place to think out and express an opinion (like a newspaper). This Mimbar's Rubric will contain two (2) acknowledgements, opinion/ notion/idea presented in written notation or direct interviews (verbatim). Resource persons: 1 commissioner of DKPP and 1 expert.



Jimly Assiddiqie

Ketua Dewan Kehormatan
Penyelenggara Pemilu (DKPP)
Republik Indonesia

Satu (1) Tulisan dalam tiga (3) Edisi

Edisi Kedua

GAGASAN PENGUATAN SISTEM ETIKA PROFESI DAN JABATAN DI SEKTOR PUBLIK (*PUBLIC OFFICES AND SECTORS*)

Kode Etika dan Kode Perilaku seringkali dipahami secara campur-aduk. Keduanya mempunyai unsur-unsur pengertian yang sama tetapi juga mempunyai perbedaan-perbedaan satu sama lain. Perbedaan keduanya seringkali tipis, tetapi tetap ada perbedaan. Sebenarnya, Kode Perilaku sendiri berasal dari Kode Etik, baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis (*Codes of conduct are derived from codes of ethics whether the ethical code is a written code or unwritten and understood by members of the organization*). Karena itu, prinsip-prinsip etika itu ada yang tertulis dalam bentuk kode etik (*code of ethics*) dan ada pula yang tidak tertulis tetapi

tercermin dalam perasaan etis (*sense of ethics*).

Kode Etik dapat digambarkan sebagai aturan-aturan moral yang terkait dengan sesuatu profesi, pekerjaan, atau jabatan tertentu yang mengikat dan membimbing para anggotanya mengenai nilai-nilai baik dan buruk, benar dan salah dalam wadah-wadah organisasi bersama. Isi kode etik (*code of ethics*) bersifat lebih umum dan abstrak, sedangkan kode perilaku (*code of conduct*) lebih konkrit dan operasional untuk memandu ke arah bentuk-bentuk perilaku praktis. Adanya Kode Etik (*Codes of Ethics*) itu dalam pengertian formalnya memuat aturan-aturan yang mencerminkan upaya dari suatu

organisasi untuk mengkodifikasikan nilai-nilai kelompok berupa pernyataan yang ditujukan kepada para anggotanya tentang prinsip-prinsip apa yang benar dan apa yang salah, serta yang apa baik dan buruk sebagai pegangan dalam membuat keputusan dalam organisasi. Kode etik itu berisi seperangkat prinsip-prinsip umum yang berisi nilai-nilai sosial atau moral yang lebih bersifat membimbing daripada mendiktekan suatu bentuk perilaku.

Sedangkan Kode Perilaku (*Codes of Conduct*) memuat aturan-aturan yang didesain untuk memberikan tuntunan dan petunjuk secara garis besar mengenai praktik-praktik dan bentuk-bentuk operasional perilaku yang tertentu yang dianjurkan atau perilaku tertentu yang dilarang atau dicegah untuk dilakukan menurut ketentuan kode etik organisasi. Kode Perilaku (*Codes of Conduct*) memberikan petunjuk dan prosedur untuk digunakan dalam menentukan apakah pelanggaran kode etik telah terjadi dan menentukan akibat-akibat adanya pelanggaran itu. Kode Perilaku mengatur hal-hal spesifik, seperti misalnya, larangan konflik kepentingan (*conflicts of interest*), penerimaan hadiah atau gratifikasi, dan apa saja sanksi yang dapat dijatuhkan untuk pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan.

Kesamaan kedua pengertian kode etik dan perilaku itu adalah sama-sama dimaksudkan (i) sama-sama untuk

mempromosikan dan meningkatkan standar perilaku etis di antara para anggota kelompok, (ii) sama-sama untuk membantu mengidentifikasi apa perbuatan yang diterima dan mana yang tidak dalam rangka promosi standar perilaku ideal dalam kelompok, dan (iii) sama-sama untuk membantu menciptakan suatu kerangka acuan dalam mengevaluasi perilaku anggota.

Perbedaan keduanya juga jelas yaitu (i) Kode Etik lebih fokus pada isu-isu nilai dan prinsip yang lebih umum yang biasanya dirumuskan sebagai pernyataan tekad dan komitmen terkait dengan visi dan misi organisasi, nilai dan ekspektasi bagi para anggota. Sedangkan Kode Perilaku didesain untuk menerjemahkan atau menjabarkan kode etik itu ke dalam petunjuk pelaksanaan tentang apa yang seharusnya dan sebaiknya dilakukan dan apa yang tidak, dan menyediakan contoh-contoh operasional bagaimana kode etik dilaksanakan dalam praktik; (ii) Kode etik memuat rumusan aturan yang sangat umum dan secara teoritis dapat dipakai untuk membimbing pengambilan keputusan di semua bidang perilaku anggota. Sedangkan Kode Perilaku hanya meliputi hal-hal dan keadaan yang spesifik saja yang dipandang perlu diatur dalam kode perilaku. Untuk hal-hal yang tidak diatur dalam Kode Perilaku, rujukan harus tetap dikembalikan kepada Kode Etik yang lebih luas dan mencakup semua aspek perilaku anggota.

Dalam perumusan konkritnya, misalnya, Kode Etik yang disusun dan diberlakukan di perusahaan A menyatakan bahwa Perusahaan A tersebut bertekad atau berkomitmen untuk menjadi perusahaan yang ramah lingkungan atau pro-lingkungan hidup (*environmental protection and green initiatives*). Adanya tekad dan komitmen yang resmi tersebut, setiap karyawan diharapkan dapat mengutamakan solusi lingkungan hidup dalam setiap kali menghadapi masalah yang memerlukan pemecahan yang berkaitan dengan persoalan lingkungan hidup. Untuk itu, prinsip lingkungan hidup ini dirumuskan dengan tegas dalam Kode Etik karena keyakinan bahwa upaya mencari keuntungan yang hanya berorientasi untuk keuntungan sendiri (*self-interest*) tanpa memperhatikan kepentingan para pemangku kepentingan yang lebih luas pada akhirnya akan membawa perusahaan kepada kegagalan, dengan sistem aturan yang kontra-produktif, karena lingkungan kerja perusahaan itu mengalami kerusakan alami. Karena itu, para pemimpin usaha harus selalu menerapkan prinsip kepentingan etis untuk melindungi fondasi kesejahteraan secara berkelanjutan (*sustainable prosperity*).

Sementara itu, Kode Perilaku (*Code of Conduct*) dalam suatu perusahaan, secara khusus, dapat digambarkan sebagai norma aturan perilaku yang ditetapkan oleh dewan direktur

perusahaan yang secara spesifik menentukan perilaku apa saja yang dikehendaki atau yang dilarang sebagai pedoman bagi para pegawai untuk bekerja dengan baik. Kode perilaku boleh jadi melarang pelecehan seks (*sexual harassment*), intimidasi berbasis SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan) atau tindakan lain yang dinilai tidak baik dalam pergaulan di lingkungan perusahaan. Jenis-jenis perilaku standar seperti ini biasanya ditegakkan dengan ketat oleh para pimpinan perusahaan. Karena itu, seorang konsultan etika Cornelius von Baeyer memberikan catatan, "*There is considerable information that codes, along with other measures, have helped pull some companies out of the morass of scandal, and have helped many companies build a healthier work climate and reputation*". Banyak sekali perusahaan besar yang berhasil karena adanya sistem kode perilaku yang lebih konkrit dan menjadi rujukan operasional yang efektif tentang standar perilaku ideal bagi karyawannya. Skandal-skandal dan konflik-konflik internal dapat dicegah dengan sangat baik, perkembangan perusahaan pun menjadi lebih sehat, dan reputasi di lingkungan konsumen serta mitra usaha berkembang sangat baik berkat adanya kode perilaku yang bersifat konkrit dan terukur.

Antara Kode Etik dan Kode Perilaku tentu mempunyai kesamaan satu sama lain. Kedua kode etik dan kode perilaku sama-sama berusaha

mendorong karyawan perusahaan untuk berperilaku ideal. Kode Etik memberikan panduan tentang nilai-nilai yang ideal dan pilihan-pilihan sikap yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Sedangkan, aturan perilaku atau Kode Perilaku memberikan panduan untuk bersikap bahwa tindakan perilaku tertentu dinilai baik atau tidak baik, pantas atau tidak pantas, untuk dilakukan. Dalam keduanya, perusahaan berkepentingan untuk mendapatkane sedikit mungkin perilaku yang tidak diidealkan dari para pegawai atau pekerja.

Tentu, di samping kesamaan, antara Kode Etik dan Kode Perilaku juga mempunyai perbedaan. Keduanya mengatur perilaku orang dengan cara yang berbeda. Standar etika pada umumnya bersifat abstrak, umum, tidak spesifik, dan kurang terukur. Standar etika (*ethical standards*) didesain untuk menyediakan seperangkat nilai atau pendekatan pengambilan keputusan yang memungkinkan para pekerja untuk memberikan penilaian yang independen tentang apa saja dan bagaimana tindakan yang dianggap paling tepat untuk dilakukan. Sedangkan standar perilaku (*conduct standards*) biasanya membutuhkan sedikit penilaian (*little judgment*) mengenai apakah anda taat atau mendapatkan hukuman. Kode perilaku menyediakan seperangkat ekspektasi yang jelas dan adil tentang tindakan apa dan bagaimana yang dikehendaki, yang diterima, atau yang terlarang

atau tidak dikehendaki.

Kadang-kadang di banyak perusahaan besar dan juga di lembaga-lembaga pemerintahan, kedua tipe kode etik dan perilaku itu malahan digabungkan menjadi satu naskah yang memuat prinsip-prinsip pokok etika yang sekaligus dilengkapi dengan daftar bentuk-bentuk operasional perilaku yang diidealkan atau yang dilarang. Sering terjadi di banyak perusahaan atau organisasi-organisasi yang besar, seperti rumah sakit manakala pimpinannya memberlakukan 'kode etik' yang sebenarnya lebih tepat disebut sebagai kode perilaku, sedangkan unit kerja yang lain, misalnya staf medis, justru membuat dan memberlakukan kode etik pelayanan bagi pasien. Hal-hal seperti ini dalam praktik, seringkali menimbulkan ketegangan tersendiri karena ketidakjelasan pengertian dan perbedaan antara kode etik dan kode perilaku.

Ketegangan seperti ini tentu lebih sederhana akibatnya di lingkungan perusahaan-perusahaan kecil. Di lingkungan perusahaan kecil, apalagi perusahaan mikro, jumlah karyawannya tidak besar, sehingga lebih mudah bagi semua pegawai atau karyawan untuk berbagi harapan akan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar tentang perilaku yang diidealkan dalam kehidupan bersama di lingkungan perusahaan. Bahkan, oleh karena itu pula, banyak perusahaan-perusahaan kecil dan mikro yang dapat hidup

dan berkembang tanpa kode etik atau kode perilaku sama sekali. Di lingkungan yang terbatas, sama sekali tidak dibutuhkan kode etik dan kode perilaku dalam pengertiannya yang formal.

Menurut laporan Illinois Institute of Technology yang sejak tahun 1996 mengumpulkan lebih dari 1.000-an koleksi kode etik pelbagai organisasi dan profesi serta berbagai artikel tentang kode etik di dunia, sampai sekarang masih banyak pro-kontra mengenai kegunaan sistem kode etik dan kode perilaku ini dalam praktik. Masih banyak penulis yang berpendapat bahwa penulisan kode etik dan kode perilaku ini tidak terlalu penting. Ada juga yang menganggapnya penting tetapi tidak sepekat dengan alasan-alasan yang digunakan oleh sebagian penulis lainnya. Namun, kelompok yang menganggap hal ini sangat penting terus meluas dan berkembang ke seluruh dunia. Karena itu, dewasa ini makin banyak usaha yang diabdikan untuk mengembangkan sistem etika terapan ini di dunia dalam pelbagai bidang kehidupan modern. Bahkan proyek-proyek penyebarluasan informasi mengenai hal ini di internet sangat banyak dan dapat membantu para peminat untuk memahami perdebatan mengenai soal ini.

Karena itu, menurut para ahli, kode etika profesi dan organisasi merupakan sesuatu yang sangat berguna dalam kehidupan modern sekarang ini. Seorang ahli etika profesi

engineer, Michael Davis misalnya, berpendapat bahwa kode etik profesi haruslah dilihat sebagai kesepakatan atau konvensi di antara sesama profesional itu sendiri (*conventions between professionals*). Menurutnya,

"The code is to protect each professional from certain pressures (for example, the pressure to cut corners to save money) by making it reasonably likely. . . that most other members of the profession will not take advantage of her good conduct. A code protects members of a profession from certain consequences of competition. A code is a solution to a coordination problem".

Lebih lanjut, Michael Davis mengemukakan 4 alasan mengapa para engineer sebagai profesional harus mendukung kode etika profesi. Pertama, membantu melindungi para engineer dan mereka yang dilayani oleh profesi engineer dari kemungkinan dirugikan oleh tindakan para engineer lainnya. Kedua, membantu memastikan lingkungan kerja yang lebih memudahkan menghadapi tekanan dalam bekerja. Ketiga, membuat profesi engineer sebagai lingkungan kerja praktik yang membanggakan, bukan lingkungan yang tidak mengenakkan, memalukan, ataupun diliputi rasa bersalah. Dan keempat, tiap engineer memang mempunyai kewajiban untuk menjalankan tanggungjawabnya masing-masing dengan adil untuk kepentingan semua engineer.

Sementara itu, Charled E. Harris dkk mengemukakan 6 fungsi kode etika

dalam praktik. Pertama, kode etik dapat berfungsi sebagai sarana pengakuan kolektif (collective recognition) oleh para anggota suatu profesi mengenai tanggungjawab. Kedua, kode etik itu dapat membantu menciptakan lingkungan dimana perilaku beretika itu menjadi norma atau kaedah. Ketiga, kode etik dapat berfungsi sebagai petunjuk atau pengingat dalam situasi-situasi tertentu. Keempat, proses yang dilakukan dalam mengembangkan dan

memodifikasi kode etik itu sendiri juga dapat berguna untuk profesi. Kelima, kode etik juga dapat berfungsi sebagai sarana pendidikan, menyediakan bahan dan arah untuk didiskusikan dalam kelas dan pertemuan-pertemuan profesi. Dan terakhir, keenam, kode etika juga dapat memberikan indikasi kepada pihak lain bahwa profesi yang bersangkutan sungguh-sungguh peduli dengan perilaku perofesional dan bertanggungjawab.

PUBLIKASI

- RESENSI
- BIODATA PENULIS
- PEDOMAN PENULISAN
- CALL FOR PAPERS

RESENSI

Kitab Bagi Pencari Keadilan Pemilu



-
- Judul : **Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu**
Penulis : Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si
Penerbit : LP2AB
Jumlah : 248 Halaman
Peresensi : **Sukowati Utami**, Redaktur Eksekutif Majalah Forum Keadilan.
-

Selama ini belum banyak masyarakat yang memahami prosedur beracara di lingkungan DKPP. Dengan membaca buku ini secara detil, mereka yang ingin beracara di DKPP dijamin dapat memahami dengan baik.

Kurang dari dua bulan lagi, pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2015 akan dilaksanakan. Berbagai persiapan telah dilakukan, mulai dari menggodok soal aturan main hingga soal penyediaan dana. Penghujung Juli lalu adalah tenggat bagi bakal calon kepala daerah mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum Daerah.

Pelaksanaan pilkada serentak dilakukan secara bertahap. Pemerintah

dan DPR sepakat gelombang pertama pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak digelar 9 Desember 2015. Akan ada 269 pilkada yang terdiri dari 9 pemilihan gubernur dan wakil gubernur, 224 pemilihan bupati dan wakil bupati, dan 36 pemilihan walikota dan wakil walikota.

Pilkada gelombang pertama akan diselenggarakan di sembilan provinsi, salah satunya di Sulawesi Tenggara. Namun, ada tiga daerah otonom di

Sulawesi Tenggara yang tidak dapat menyelenggarakan pilkada serentak gelombang pertama. Adapun gelombang kedua pilkada diadakan pada Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir semester II-2016 dan 2017. Gelombang ketiga pilkada diadakan pada Juni 2018 untuk akhir masa jabatan 2018 dan 2019, dengan pilkada serentak nasional disepakati diadakan pada 2027. (<http://www.rumahpemilu.org>).

Masih terkait serba-serbi pilkada serentak, Mahkamah Konstitusi dalam sidangannya pada akhir September lalu memutuskan memberikan peluang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal melalui mekanisme referendum guna menjamin hak konstitusional rakyat agar tetap bisa memilih dan dipilih. Untuk diketahui, polemik tentang pilkada dengan calon tunggal sempat menghangat dan hampir menemui titik buntu.

Dalam salinan putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, mekanisme referendum tersebut dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyatakan "Setuju" atau "Tidak Setuju" dalam surat suara yang didesain sedemikian rupa sehingga memungkinkan rakyat atau memilih menentukan pilihan. Apabila pilihan setuju memperoleh suara terbanyak maka pasangan calon ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Namun jika tidak setuju memperoleh suara terbanyak, maka pemilihan ditunda sampai pilkada berikutnya.

Putusan MK tersebut merupakan respons dari permohonan uji materi UU No. 8/2015 tentang Pilkada yang diajukan oleh Effendi Gazali Cs. lantaran tidak memberikan jalan keluar saat syarat dua pasangan calon tidak terpenuhi dalam penye-

lenggaraan pilkada. Kendati demikian, MK mensyaratkan adanya usaha yang sungguh-sungguh dari Komisi Pemilihan Umum (KPU)—sebagai penyelenggara pilkada—untuk lebih dulu memenuhi syarat adanya dua pasangan calon.

Dalam konteks pemilu yang hanya satu kali putaran dan memperebutkan satu kursi, biasanya akan muncul dua kekuatan besar. Konflik sangat mungkin terjadi, karena kontestasi yang terjadi sangat personal dan langsung head to head. Di sisi lain, dalam sejarah negeri ini menjalankan pemilu langsung, misalnya pemilu legislatif maupun pemilu presiden, konflik yang terjadi sangat terbatas dan terlokalisir. Meski demikian, sesuatu yang tidak terbantahkan dalam setiap penyelenggaraan pemilu adalah terjadinya pelanggaran, kecurangan, atau perbuatan melanggar hukum lainnya. Para pelaku pelanggaran tersebut tidak hanya dilakukan oleh peserta pemilu, pasangan calon, tim kampanye, calon legislatif atau anggota masyarakat, namun juga dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Sesuai ketentuan UU No.15 Tahun 2011, penyelenggara pemilu dapat diperiksa, diadili, dan diputus melalui persidangan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) apabila tindakan, perilaku, dan perbuatan mereka diduga melanggar kode etik penyelenggara pemilu.

Dalam konteks Pilkada serentak 2015, Ketua DKPP Jimly Asshidiqie mengatakan, sudah ada ratusan laporan yang diterima jajarannya terkait perhelatan pestra demokrasi tersebut. Menurut Jimly, jenis pelanggaran yang dicantumkan pada laporan cukup beragam. Di antaranya adalah soal tudingan pada penyelenggara pemilu terafiliasi partai politik ataupun memihak calon tertentu, serta beberapa

berasal dari laporan yang berasal dari pasangan calon yang gagal lolos tahap pencalonan.

Sebagian besar laporan itu, kata Jumly, berasal dari pasangan calon yang gagal lolos tahap pencalonan. Meski demikian, untuk tahun ini, DKPP belum menemukan kasus adanya politik uang yang melibatkan penyelenggara pemilu. Menurut Jimly, dari 100 laporan itu, sebanyak 10 persen di antaranya dianggap tidak layak diteruskan.

Inilah pentingnya keadilan pemilu. Untuk sebagian besar mereka yang tidak puas dengan proses dan hasil hasil pemilu, mereka menyalurkan ketidakpuasan kepada instansi yang berwenang. Kepada Pengawas Pemilu, mereka mengajukan laporan pelanggaran administrasi pemilu dan tidak pidana pemilu dengan bukti bukti yang dimilikinya. Setelah dikaji sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, Pengawas Pemilu meneruskan laporan tersebut kepada KPU dan atau instansi penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) untuk diselesaikan.

Sementara itu, untuk sebagian lainnya, mereka yang tidak puas dengan hasil hasil pemilu, mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Demikian halnya apabila mereka yang diperlakukan tidak adil menilai adanya kecurangan karena perilaku, tindakan, atau perbuatan penyelenggara pemilu, maka mereka mengajukan keberatan kepada DKPP.

Konsep keadilan ini dimungkinkan agar setiap pelanggaran, kecurangan, atau perbuatan melawan hukum lainnya diselesaikan melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kusus mengenai pelanggaran, tindak kecurangan, atau perbuatan melawan kode etik penye-

lenggara Pemilu, diselesaikan melalui mekanisme persidangan di lingkungan DKPP. Kepada mereka yang terbukti melakukan pelanggaran dikenakan sanksi, sementara kepada mereka yang tidak terbukti, dilakukan rehabilitasi atau dipulihkan nama baiknya.

Nah, bagi mereka para pencari keadilan – dalam hal ini keadilan Pemilu, patutlah membaca buku karya Nur Hidayat Sardini berjudul **'Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu'**. Buku setebal 248 halaman ini sengaja disiapkan untuk membantu bagi para pencari keadilan (*justice seeker*) yang merasa dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara Pemilu karena tindakan, perilaku, atau perbuatan melanggar kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, Bawaslu, dan jajarannya, sehingga mengadukan kepada DKPP.

Secara ringkas, pada bagian awal buku ini dituliskan tentang pentingnya keadilan pemilu, perlunya kontrol KPU dan Bawaslu, tujuan penegakan kode etik, dan tentu saja tentang tugas dan wewenang DKPP. Menukik pada Bab II diulas secara detil tentang konstruksi peradilan kode etik penyelenggara Pemilu.

Pada bagian tiga, diuraikan tentang seluk beluk tata cara pengaduan kode etik penyelenggara pemilu yang ditangani DKPP. Tata cara ini tentu sangatlah penting mengingat penanganan perkara harus jelas pula berpihak pada hukum formil, agar mereka yang ingin berperkara di DKPP, tertama bagi para pencari keadilan memperoleh kejelasan prosedur beracaranya.

Pada bab selanjutnya tentang Persidangan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, diuraikan mengenai kerangka penyelesaian perkara kode etik penyelenggara Pemilu. Karena pada hekatnya tugas pokok dan fungsi utama

DKPP adalah memeriksa dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sebagaimana terbaktub dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Adapun tugas dan dan wewenang tersebut yakni untuk menjaga dan menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Tak lupa, pada bagian akhir dari buku ini juga dituliskan tentang uraian-uraian mengenai kategorisasi dan modus-modus pelanggaran karena hal ini dirasa cukup penting untuk mengetahui mengenai corak-corak putusan pelanggaran.

Buku ini ditulis berdasarkan pengalaman pribadi Nur Hidayat Sardini, dimana sosok yang biasa dipanggil NHS saat ini menjabat sebagai Anggota Kehormatan Penyelenggara Pemilu. NHS merasa, selama ini belum banyak khalayak ramai yang memahami bagaimana prosedur beracara di lingkungan DKPP. Dengan membaca buku ini secara cermat, dijamin mereka yang ingin beracara di DKPP dapat memahami dengan baik.

Terbitnya buku ini melalui proses yang tidak begitu mudah. Buku ini disusun di sela-sela kesibukan NHS yang cukup padat. Sejak lengser dari Bawaslu, NHS sudah aktif kembali mengajar di kampus almamaternya Fisip Universitas Diponegoro (Undip), Semarang. Ketika akhirnya terpilih menjadi anggota DKPP, kesibukannya makin bertambah, karena selain terlibat aktif dalam sidang-sidang di DKPP juga untuk sementara mena-ngani urusan-urusan administrasi sejak awal-awal dibentuknya DKPP. Padahal, di saat persamaan NHS dituntut menyelesaikan program doktoralnya di Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung. Karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa buku

ini lahir dari mengais-ngais waktu dan kesempatan di sela-sela kesibukan di Kota Semarang di awal pekan, menangani sidang-sidang dan urusan administrasi DKPP di Jakarta pada tiap pertengahan pekan, dan menyelesaikan disertasi di Unpad Bandung pada setiap akhir pekan.

Buku yang diselesaikan dengan menyisihkan serpihan waktu di tigakota ini, kata NHS, adalah jawaban terhadap jebakan-jebakan rutinitas agar tidak layu untuk berkarya. Ya, tokoh yang satu ini memang cukup aktif dan produktif dalam menuangkan ide-idenya dalam sebuah buku. Untuk diketahui, buku 'Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu' sekaligus menjadi buku keempat NHS setelah buku 'Restorasi penyelenggara Pemilu di Indonesia (2012)', 'Menuju Pengawas Pemilu Efektif: haluan Pemikiran Ketua Bawaslu (2013)', dan 'Kepemimpinan Pengawasan Pemilu Sebuah Sketsa (2014)'.

Menyimak tulisan Prof. Jimly Asshiddiqie, SH, dalam pengantarnya di buku ini: filsafat Tiongkok menyatakan, "Jika kita bepergian tiga, maka satu diantaranya pasti guru saya." Sedangkan Nabi Muhammad saw pernah bersabda: "Jikalau kalian bepergian tiga orang, maka hendaklah satu diantaranya menjadi pemimpin." Keduanya memiliki saripati nilai yang serupa, yaitu guru harus pemimpin, dan pemimpin harus bertindak sebagai guru. Dengan begitulah kita dapat selamat menjalankan amanah rakyat, mengabdikan untuk kepentingan umum di tengah dinamika kekuasaan bernegara dan berpemerintahan yang penuh dengan godaan hawa nafsu.

Dan, NHS telah membuktikannya dengan menulis buku ini sebagai salah satu contoh yang dapat diteladani oleh yang lain. Semoga.#

BIODATA PENULIS

MONANG SITORUS

Lahir tanggal 9 April 1962: adalah Guru Besar Fisip Univ. HKBP Nommensen Medan. Latar belakang pendidikan: S1 Fisip Nommensen Medan, S2 dan S3 dari FisipUnpad Bandung. Mata kuliah yang diampuh : Kebijakan Publik, Perilaku Organisasi, dan Metode Penelitian Sosial. Pengalaman kerja: Dosen Tetap Fisip Nommensen tahun 1988 s.d. sekarang; Dekan Fisip Nommensen 2000 s.d. Juli 2006; Ketua LPPM Nommensen 2013 s.d. sekarang; Tim Pemeriksa Daerah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Prov. Sumatera Utara; Dosen Pascasarjana Universitas Terbuka 2010 s.d. sekarang; Dosen Pascasarjana Nommensen dan Dharma Agung 2010 s.d.sekarang; Dosen Penguji Ahli S-3 Universitas Negeri Medan.

* Korespondensi:
monangporsea@yahoo.com

BANANI BAHRUL

Lahir di Jakarta, 04 Agustus 1980: adalah anggota KPU Kota Tangerang sejak Desember 2013 (Divisi Teknis Pemilu dan Hubungan Partisipasi Masyarakat). Redaktur Jurnal Tashwirul Afkar, Lakpesdam NU pada 2010-2011. Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan pada 2004. Relawan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat pada 1999. Latarbelakangpendidikan:1986-1992,

Madrasah Ibtidaiyah Tarbiyatul Atfhal, Cengkareng, Jakarta Barat; tahun 1992-1995, Madrasah Tsanawiyah Pondok Pesantren Turus, Pandeglang, Banten; tahun 1995-1998, Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK) Pondok Pesantren Turus, Pandeglang, Banten; tahun 1998-2000, Lembaga Ilmu Pengetahuan Islam dan Arab (LIPIA), Jakarta; tahun 1999-2002, Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara (Extention Course), Jakarta.

* Korespondensi:
bahrulplus@yahoo.com

FIRMAN

Lahir di Soppeng, 03 Maret 1984; adalah Dosen Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Pendidikan terakhir tahun 2010-2012: Strata dua (S2) Jur. Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM Yogyakarta. Pengalaman bekerja: Kaprodi Ilmu Pemerintahan Univ. 17 Agustus 1945 Jakarta tahun 2013 sampai sekarang, Dosen STIA Al Gazali Sppeng tahun 2008-2010, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Lalabata Kabupaten Soppeng pada Pemilu pada 2010. Karya ilmiah dan publikasi; 'Membangun Inovasi Birokrasi Melalui e-Government' sebagai Narasumber pada Seminar Nasional dan Call for Papers Universitas Brawijaya Malang 16-17 september 2015; Rohingya Refugees In The Hand of State or

NGOs? Paper Akan dipersentasikan pada International Conference on Social Politics The Challenges of Social Sciences in a Changing World, Yogyakarta, Januari 26-28 2016; Reformasi Birokrasi di era keterbukaan Informasi Publik (Vol. I Tahun 2014 Jurnal Government); Responsivitas Institusi Pendidikan dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Soppeng” (Tahun 2009) Jurnal Ilmiah: Ibnu Khaldum) Volume V : Edisi ke 1 Maret 2010; Episode Baru KPK & Dilema Demorat (Opini/Tribungnews.com/2012/02/07); Menakar Koalisi vs Oposisi (Opini/Aceh Institute.com); Pengaruh Pilihan Rasional pada Perilaku Pemilih Orang Bugis pada Pemilu pada 2010 di Kabupaten Soppeng (Thesis).

* Korespondensi:
firman@uta45jakarta.co.id

SIDIK PRAMONO

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia. Sebelumnya menempuh pendidikan di Program Pascasarjana Administrasi dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia (tamat 2013) dan S-1 Teknik Pertambangan, Fakultas Teknologi Mineral, Institut Teknologi Bandung (1999). Pernah bekerja sebagai wartawan di Harian Kompas (Maret 2001-Juni 2013), dengan sebagian besar bertugas di Desk Politik dan Hukum. Semasa di Kompas pernah ditugasi sebagai Wakil Kepala Desk

Politik dan Hukum (2011) dan Wakil Kepala Biro Jawa Tengah (2009-2011). Menulis dan menyunting berbagai buku dan laporan, di antaranya “Akal-akalan Daerah Pemilihan” (co-author, 2006).

* Korespondensi:
sidikpra@gmail.com

SUSI DIAN RAHAYU

Lahir di Musi Banyuasin, Sumatera Selatan pada 26 Juli 1991. Ia menyelesaikan study S1 nya pada program Ilmu Pemerintahan konsentrasi Perilaku Politik di Universitas Diponegoro, Semarang. Saat masih di bangku kuliah, ia aktif dalam berbagai riset baik dibidang kepemiluan maupun non pemilu. Kecintaannya terhadap ilmu Politik bermula ketika SMA ia selalu remedial (mengulang) mata pelajaran Kewarganegaraan. Saat ini ia tercatat sebagai salah satu staf DKPP RI dan awardee beasiswa LPDP, Kementerian Keuangan RI.

* Korespondensi:

AHMAD GELORA MAHARDIKA

Lahir tanggal 18 Agustus 1987; adalah Pegawai di Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI JL.HR Rasuna Said Kav X Kuningan Jakarta Selatan. (Level: Analyst of Legal Opinion; Specialization: Constitutional Law, Buereucracy Reform, Human Rights). Pendidikan Sarjana Jurusan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta. Publikasi: Membangun

Moralitas Politik Hukum (Book) dan lebih dari 30 artikel di Koran lokal maupun nasional.

* Korespondensi:
geloradika@gmail.com

RATNIA SOLIHAH

Lahir di Bandung 14 Juli 1972; adalah, Lektor Bidang Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Dosen tetap Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD (1999-2013) dan selanjutnya menjadi dosen tetap pada Program Studi Ilmu Politik FISIP UNPAD (2013-sekarang). Pendidikan Srata Satu (S1) ditempuh di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD, Strata Dua (S2) dari Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia, dan saat ini sedang menempuh Studi Strata Tiga (S3) Ilmu Politik pada Program Pascasarjana FISIP UNPAD.

* Korespondensi:
ratniasolihah91@yahoo.co.id, *atau*
ratniasolihah91@yahoo.co.id

KHOLILUR ROHMAN

Kepala Program Studi (Kaprodi) Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Komunikasi dan Sosial Politik, Universitas Sains Al Quran (UNSIQ) Wonosobo.

* Korespondensi:

HELBY SUDRAJAT

Alumni Ilmu Pemerintahan Unpad yang saat ini aktif sebagai staf pengkaji pengaduan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI)

SUKOWATI UTAMI

Redaktur Eksekutif Majalah FORUM Keadilan

* Korespondensi:
witaku@yahoo.com

PEDOMAN PENULISAN JURNAL “ETIKA & PEMILU”

Jurnal “ETIKA & PEMILU” adalah Jurnal Ilmiah (scientific journal) yang akan menjadi jurnal internasional, diterbitkan terbatas oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia melalui APBN, dan untuk kepentingan yang lebih luas dalam upaya turut mendorong demokratisasi di Indonesia, dapat diterbitkan oleh pihak-pihak yang secara sukarela memiliki kesamaan visi dan misi DKPP.

VISI: 1) diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011); 2) expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

MISI: 1) terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*; 2) menggagas Lembaga Pemilu sebagai *Quadro Political State* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yakni menjadikan Pemilu sebagai electoral branch atau *democratic election*.

Jurnal “ETIKA & PEMILU” ditujukan bagi penyelenggara pemilu, pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara Negara, kalangan LSM, serta pemerhati dan penggiat Pemilu.

Jurnal ETIKA & PEMILU hadir dalam upaya memenuhi persyaratan akreditasi jurnal ilmiah (scientific journal), yang diklasifikasikan dalam 2 (dua) rubrik, yaitu: **1. TULISAN UTAMA** berisi 80 % karya ilmiah yang ditelaah oleh Mitra Bestari, dan **2. TULISAN BEBAS** berisi 20 % naskah yang terbagi dalam rubrik; MIMBAR, WAWANCARA KHUSUS, OPINI KOMISIONER, RESENSI, DAN KULIAH ETIKA.

Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

1. **TULISAN UTAMA**, berisi karya ilmiah atau hasil kajian dan penelitian. Ditulis dengan jumlah 15 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 1,5 spasi, huruf 12, kertas A4).
2. **TULISAN BEBAS**, ditulis redaksi, berisi materi pendukung yang dibagi dengan beberapa rubrik pilihan, yakni: MIMBAR, WAWANCARA, OPINI KOMISIONER, RESENSI, KULIAH ETIKA. Masing-masing ditulis dengan jumlah antara 3 - 4 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 2, huruf 12)

FORMAT TULISAN UTAMA

Untuk kesamaan penyajian, format tulisan utama JURNAL “ETIKA & PEMILU” adalah sebagai berikut:

1. judul,
2. pengarang dan afiliasi institusi,
3. abstrak,
4. pendahuluan,
5. metode,
6. hasil analisis,
7. penutup (kesimpulan dan saran),
8. rujukan/*reference* (catatan kaki/*footnote*, daftar pustaka),
9. biodata penulis
10. foto penulis

CONTOH Catatan Kaki (footnote)

1. Nur Hidayat Sardini, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hal 132.
2. Nenu Tabuni, *Demokrasi Tanpa Bercak Darah: Pesan Damai Pilkada Perdana Intan Jaya*, Kandil Semesta, Bekasi, 2014, hlm. 216.
3. Neil J. Salkind, *Teori-Teori Perkembangan Manusia: Pengantar Menuju Pemahaman Holistik*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 678.
4. Werner Menski, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Nusa Media, Bandung, 2012, hal. 35.

CONTOH Daftar Pustaka

3. Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*. Jakarta: Sinar Grafika.
4. Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Yogyakarta: LP3ES.
5. Hidayat Sardini, Nur. 2012. *Restorasi penyelenggara Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Fajar Media Press.
6. Hidayat Sardini, Nur. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.
7. Mustansyir, Rizal. dan Misnal Munir. 2008. *Filsafat Ilmu* Cet. VII. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
8. Verba, Sidney. dan Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper and Row
9. Verba, Sidney. Kay Lehman Schlazman, and Henry A. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in America Politics*. Cambridge, Mass/London, England: Harvard University Press.

DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA

CALL FOR PAPERS

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disebut DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu).

Dalam rangka diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP, serta kampanye tentang urgensi peradilan etika bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern, DKPP akan menerbitkan "**JURNAL ETIKA & PEMILU**".

DKPP mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, LSM atau aktivis pro demokrasi dan penggiat pemilu, untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, tesis atau disertasi.

Topik pilihan:

1. KEPP Bagi Aparatur Sipil Negara Penyelenggara Pemilu.
2. Etika Menjaga Netralitas dan Imparsialitas bagi Aparatur Sipil Negara dan Pimpinan Penyelenggara Pemilu.
3. Etika Menjaga Kerahasiaan Hasil Rapat Penyelenggara Pemilu.
4. Peran Media Massa dalam Pilkada
5. Keterbukaan Informasi Publik dalam Pilkada
6. Perempuan dan Pilkada dalam Perspektif Kesetaraan Gender.
7. Pilkada dalam Perspektif Ekonomi Politik
8. Kode Etik DKPP dalam Perspektif Agama.
9. Memahami Psikologi Pengadu (Justice Seeker) dalam Perkara KEPP.
10. Lain-lain, terkait peradilan etika bagi penyelenggara negara, sistem pemilu dan tentang demokrasi di Indonesia.

Ketentuan umum penulisan

1. Mengirimkan karya ilmiah atau hasil penelitian. Ditulis maksimal 20 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 1,5, huruf 12. Format penulisan terdiri dari; judul, pengarang dan afiliasi institusi, abstrak, pendahuluan, metode, hasil analisis, penutup (kesimpulan dan saran), rujukan/reference (catatan kaki, daftar pustaka), biodata penulis.
2. Waktu pengiriman Penulisan:
3. Karya Ilmiah dikirim melalui email: jurnal.etika@dkpp.go.id.
4. Karya ilmiah yang dimuat akan mendapatkan honorarium dari APBN.
5. Hal-hal yang belum tertuang dalam **Call for Papers** dapat dikomunikasikan melalui email: jurnal.etika@dkpp.go.id



**DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. M.H. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat
Tlp. +62 21 3192245 , Fax. Fax. +62 21 3192245
Website: www.dkpp.go.id

ISSN : 2460 - 0911

