

MENAKAR POTENSI PELANGGARAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU: SEBUAH ANALISIS TEORI STRUKTURASI

Zulfikhar

Sekretariat KPU Kabupaten Halmahera Tengah, Halmahera Tengah,
Indonesia

E-mail: zulfikhardzulhijjah@gmail.com

ABSTRAK

Sebagai golongan masyarakat yang ditugaskan oleh negara untuk melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu), penyelenggara Pemilu mengemban tanggung jawab besar untuk bersikap netral dan imparisial. Integritas tanpa cela dan bekerja dengan profesionalitas merupakan manifestasi karakter yang tak bisa ditawar. Namun, penyelenggara Pemilu merupakan manusia biasa yang berada di dalam struktur kekeluargaan, pertemanan, dan kapital yang berjaln kelindan dengan kepentingan-kepentingan partisan. Sebagai individu yang independen, penyelenggara Pemilu rentan terjebak di dalam dilema antara setia kepada disiplin kode etik atau menyerah kepada intervensi partisan. Mengambil pendekatan kualitatif, studi ini meneliti kasus-kasus terdahulu di dalam khazanah kepustakaan yang ada. Studi ini menemukan bahwa penyelenggara Pemilu mampu berkomitmen setia kepada kode etik tetapi juga mampu melanggarnya. Hal ini tergantung pada apakah penyelenggara Pemilu sebagai agen berdaulat terhadap banalitas partisan yang bermain di dalam struktur kepemiluan kita.

Kata kunci: Penyelenggara pemilu, kode etik, struktur, agen, banalitas.

MEASURING THE POTENTIAL VIOLATION OF THE ORGANIZERS ELECTION CODE OF ETHICS: AN ANALYSIS OF THEORY OF STRUCTURATION

ABSTRACT

As a group of people assigned by the state to carry out elections, election organizers have a big responsibility to be neutral and impartial. Impeccable integrity and work with professionalism is a manifestation of character that is not negotiable. However, election administrators are ordinary people who are in a structure of kinship, friendship, and capital that is intertwined with partisan interests. As independent individuals, election organizers are vulnerable to being trapped in a dilemma between being loyal to the discipline of a code of ethics or giving in to partisan intervention. Taking a qualitative approach, this study examines previous cases in the existing literature. This study found that election organizers can commit to being loyal to the code of ethics but also commit to violating it. This depends on whether the election organizers are sovereign agents against the partisan banality that plays in our electoral structure.

Keywords: Election organizers, code of ethics, structure, agents, banality.

PENDAHULUAN

Sebagai subjek Pemilu, penyelenggara Pemilu, mengemban amanah untuk menjamin terlaksananya Pemilu yang aman, jujur dan adil. Sebagai panitia suksesi nasional itu, kinerja penyelenggara Pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), kerap mendapat perhatian publik maupun masyarakat sipil. Berkaca pada

pengalaman yang lalu, tidak sedikit timbul kecurigaan dan tuduhan dari publik bahwa telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

Menjelang Pemilu tahun 2019, kelompok Persaudaran Alumni 212 (PA 212) melakukan demonstrasi di depan kantor KPU. Mereka menyatakan KPU harus netral dalam menyelenggarakan Pemilu. Jika tidak netral mereka menyatakan KPU harus dibubarkan. Pasca pemungutan suara Pemilu 2019, salah satu calon presiden yakni Prabowo Subianto menyatakan akan menolak mengakui hasil Pemilu yang menurutnya curang. Penghitungan suara secara berjenjang oleh KPU itu dia nilai bahkan sejak masa kampanye sarat kecurangan sehingga merugikan pihaknya (Kompas.com, 2019). Pasca Pemilu di awal tahun 2020, muncul berita yang menghebohkan yaitu tangkap tangan anggota KPU Wahyu Setiawan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ia diduga menerima suap terkait Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terpilih dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Dalam proses pemeriksaan itu Wahyu mengajukan diri sebagai *justice collaborator* untuk mengungkap kecurangan-kecurangan pemilu (Kompas.com, 2020).

Pertanyaan tentang netralitas KPU sudah menjadi isu rutin yang sering muncul pada masa tahapan Pemilu maupun Pilkada. Hal ini cukup menyedot perhatian pemerintah. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian sampai mengancam kepada anggota KPU atau Bawaslu yang terbukti tidak netral harus dipidanakan oleh pihak berwajib (Kompas.com, 2020). Laporan pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu nyatanya banyak ditemukan di daerah mulai tingkat provinsi, kabupaten/kota sampai badan ad hoc. Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagian divonis bersalah. Jumlah keanggotaan yang banyak dan meluas di seluruh Indonesia, membuat kegiatan pembinaan dan pengawasan oleh masing-masing lembaga menjadi terbatas.

Selama ini kasus pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu memiliki tiga bentuk yaitu; pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran pidana Pemilu. Dalam artikel ini yang menjadi fokus adalah pelanggaran kode etik. Menurut Syam (2022), pelanggaran kode etik terjadi melalui keberpihakan pada salah satu peserta pemilu, bersikap partisan, dan tidak memperlakukan peserta pemilu adil dan setara. Sementara itu menurut Sardini (2015) dalam Rosnawati (2022), modus pelanggaran kode etik dapat berupa; memberitahukan atau menanyakan pilihan politik kepada pihak lain, menyalahgunakan kedudukan untuk kepentingan keluarga maupun kerabat, juga menerima suap (*bribery*) dari peserta Pemilu.

Birch dan Carlson (2012) dalam Putra (2020) melihat pelanggaran atau manipulasi semacam ini dimotivasi oleh keuntungan partisan, kolusi peserta dengan penyelenggara pemilu dengan perintah dari partai berkuasa.

Manipulasi pemilu semacam ini merupakan fenomena yang lazim terjadi pada negara-negara demokrasi cacat (*flawed democracy*) maupun demokrasi penuh (*full democracy*).

Upaya mitigasi potensi pelanggaran ini telah ada di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang menetapkan 11 (sebelas) prinsip penyelenggara pemilu (mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien) sebagai pranata kepemiluan (struktur), secara regulatif membatasi (*constraining*) tingkah laku penyelenggara Pemilu. Konsekuensi hukum yang dijatuhkan kepada para pelanggarnya pada dasarnya untuk memberikan efek jera kepada penyelenggara pemilu agar tidak mencoba melakukan pelanggaran etik. Sebagai struktur yang mengekang (*constraining*) aktor-aktornya, aturan etik menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara pemilu dalam rangka untuk menjaga integritas penyelenggaraan pemilu. Sebab, jika integritasnya rendah akan mengakibatkan terjadinya delegitimasi dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses pemilu (Awaluddin, 2019).

Kode etik penyelenggara pemilu di atur di dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 yaitu suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi penyelenggara pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Etik menjadi standar nilai kepatutan dan kepantasan seorang penyelenggara Pemilu dalam berperilaku. Ia mengisi ruang-ruang kosong yang tidak diisi oleh aturan hukum. Berbeda dengan sanksi hukum yang bermaksud untuk menyakiti pelaku, sanksi dari kode etik untuk menjaga kehormatan dan kepercayaan publik terhadap institusi (DKPP, 2015).

Kode etik merupakan sarana kontrol sosial dengan mencegah timbulnya distorsi dan konflik kepentingan (Rosnawati, 2022). Kewajiban dan larangan yang sudah diatur di dalam kode etik memberikan garis komando yang jelas. Terlepas apakah memiliki kesadaran untuk mengamalkannya atau tidak, penyelenggara pemilu “dipaksa” untuk mematuhi aturan-aturan etik. Ini merupakan konsekuensi logis dari sumpah jabatan dan komitmen mereka sedari awal sebagai penyelenggara pemilu.

Sebagai subjek hukum kepemiluan, laku penyelenggara pemilu mestinya taat dan patuh pada kode etik. Kenyataannya tidak selalu paralel dengan itu. Sampai saat ini, penyelenggara pemilu masih sering didapati melakukan pelanggaran-pelanggaran etik. Apakah itu di masa tahapan pemilu, pemilihan kepala daerah, maupun di masa non tahapan. Disengaja atau tidak, dengan atau tanpa maksud tertentu, pelanggaran itu terjadi dengan pelbagai macam bentuk. Tercatat total ada 4.300 laporan masyarakat kepada penyelenggara pemilu masuk ke Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilu (DKPP) dari tahun 2012 sampai 2021 (Rosnawati, 2022).

Kecenderungan kasus-kasus pelanggaran etik yang diadakan ke DKPP dapat dipetakan ke dalam tiga kategori yaitu; profesionalitas penyelenggara, kepastian hukum, dan kemandirian (Nurhasim, 2021). Aspek kemandirian adalah yang paling mendapat sorotan publik kendati presentasinya tidak sebanyak aspek profesionalitas. Pemilihan umum sebagai arena pertarungan aktor dan kelompok kepentingan seyogianya dikelola oleh orang-orang netral dan imparial justru melakukan pelanggaran. Terlihat di sini bahwa intervensi partai politik masih cukup kuat kepada penyelenggara pemilu. Padahal, penyelenggara pemilu dibentuk secara profesional oleh kepanitiaan yang independen. Sehingga potensi intervensi partisan dari eksternal lembaga harusnya tidak terjadi.

Kekuatan partai politik dengan jaringan dan kapitalnya menggiurkan penyelenggara pemilu yang tidak bermoral dan punya kepentingan politik sendiri. Politik uang misalnya, sudah menjadi rahasia umum yang seringkali bermunculan dalam proses pemilu tetapi selalu gagal dibawa ke ranah hukum karena kurangnya bukti (Delmana, Zetra dan Koeswara, 2020). Banalitas partisan di kalangan penyelenggara pemilu berlangsung sejak menjadi penyelenggara sebagai investasi politik jangka panjang. Sudah menjadi rahasia umum bahwa jabatan penyelenggara pemilu dilihat oleh sebagian individu penyelenggara sebagai “batu loncatan” menuju karir politik.

Banalitas menunjuk pada kedangkalan pemahaman seseorang dalam mencermati atau menilai sesuatu entitas (Sarman, 2014). Banalitas tidak berarti pelaku menunjukkan ketidaktahuan terhadap suatu perbuatan yang ilegal dan buruk. Pelaku banal cukup tahu dan mengerti, tetapi tidak menyadari efek yang akan ditimbulkannya nanti. Hal yang dipikirkan adalah kepentingan individualnya, alih-alih kepentingan lembaga. Reputasi lembaga menjadi rusak, protes oleh masyarakat sipil, atau terciderainya legitimasi pemilihan umum, tidak menjadi bahan refleksi mereka.

Banalitas di dalam politik atau banalitas partisan merupakan ancaman riil terhadap legitimasi lembaga penyelenggara pemilu. Tidak hanya melanggar regulasi yang ada, banalitas ini merusak sendi-sendi demokrasi seperti kebebasan, kesetaraan, partisipasi dan kompetisi. Masalah ini perlu dimitigasi sejak awal sebelum menimbulkan kerusakan akut.

Beberapa kajian terdahulu telah membahas pelbagai aspek pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Jurdi (2019) mengkaji aspek etik penyelenggara pemilu yang mulai mandiri pasca Orde Baru. Menurutnya, aspek etik di dalam undang-undang maupun peraturan KPU, juga pendidikan bagi penyelenggara, dan staf sekretariat akan memperkuat kelembagaan KPU. Adapun Nurhasim (2021), melihat penyelenggaraan

Pemilu 2024 dengan menggabungkan Pemilu dan Pilkada, membuka kesempatan pelanggaran etik oleh penyelenggara Pemilu. Beban kerja yang bertambah dan faktor kesiapan manajerial memperbesar potensi pelanggaran Pemilu.

Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu merupakan fenomena lama yang terus terjadi berulang kali baik di dalam tahapan Pemilu dan Pilkada maupun Non-Pemilu. DKPP sebagai lembaga peradilan pemilu sejak tahun 2012 sampai tahun 2020 lebih dari 3.000 kali menyelenggarakan sidang pelanggaran kode etik (Pangestu, 2022). Pelaporan umumnya meningkat selama masa tahapan Pemilu. Hingga tahun 2022, pelaporan pelanggaran terus terjadi dengan 83 laporan aduan bahkan ketika pilkada telah usai (Lapkin DKPP, 2022). Mengapa penyelenggara pemilu melanggar kode etik? Bagaimana upaya pencegahannya?

KERANGKA TEORI

Di dalam kajian ilmu-ilmu sosial dikenal terminologi pemisahan struktur (*structure*) dari pelaku (*agent*). Struktur merupakan aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*) yang terlibat secara berulang dalam membentuk praktik sosial (Priono, 2010). Pelakunya merupakan individu yang memiliki peran, baik disengaja atau tidak, di dalam praktik sosial. Sudah lama terjadi polemik di antara para filsuf dan sosiolog yang menganalisis keadaan masyarakat. Sebagian menitik beratkan proses dan perubahan masyarakat dipengaruhi faktor struktural sehingga kehidupan manusia menjadi seperti sekarang. Sebagian lagi meletakkan aktor sebagai faktor paling menentukan. Marxisme salah satunya melihat bahwa kemelaratan yang dialami kaum buruh, bukan disebabkan kemalasan mereka sendiri, atau karena tidak memiliki cukup pengetahuan yang memadai. Tetapi watak kapitalisme di dalam pabrik-pabrik yang membuat upah buruh yang mesti diterima sepenuhnya, dicuri sebagian oleh kapitalis melalui apa yang disebutnya nilai-lebih (*surplus value*) sehingga kemelaratan kaum buruh terus langgeng.

Teori strukturasi dikemukakan Filsuf Inggris Anthony Giddens untuk memecah konflik dalam ilmu sosial antara pendekatan fungsionalisme, strukturalisme, dan marxisme. Baginya memposisikan struktur atau pelaku (*agent*) sebagai saling meniadakan satu atas yang lain dalam menganalisis praktik sosial sudah waktunya untuk disudahi (Giddens, 2016). Permasalahan di dalam ilmu sosial bukan disebabkan oleh pertentangan atau dualisme antara struktur dan perseorangan. Bukan menerima determinisme yang mengekalkan kuasa struktur, bukan pula voluntarisme yang menekankan keunikan individu yang berdaulat penuh atas dirinya. Fenomena dalam ilmu sosial baginya tidak bisa diselesaikan dengan pendekatan objektivisme yang lekat dengan totalitas kemasyarakatan atau subjektivisme yang bersumber dari tindakan perseorangan. Menurutnya,

hubungan antara dua variabel tersebut tidak saling meniadakan, malah timbal-balik, pengaruh-mempengaruhi, yaitu dengan menekankan pada titik temu antar keduanya. Inilah yang disebut Giddens sebagai dualitas struktur dan pelaku (Giddens, 2016).

Objek kajian ilmu-ilmu sosial bukanlah peran sosial yang dikemukakan oleh para sosiolog. Menurut Giddens, domain dasar dari kajian ilmu-ilmu sosial tidak melihat pengalaman masing-masing pelaku yang sangat subjektif. Tidak pula pada keberadaan struktur sosial yang dianggap objektif, tetapi praktik-praktik sosial yang berulang dan terpola dalam lintas ruang dan waktu (Giddens, 2016).

Struktur sosial dilihat sebagai hasil (*outcome*) dan sarana (*medium*) sekaligus di dalam praktik-praktik sosial. Struktur mengatasi ruang dan waktu (*spaceless and timeless*), bahkan bersifat maya (*virtual*) sedangkan praktik sosial berada di dalam ruang dan waktu (Priono, 2002). Praktik sosial memiliki banyak sekali contohnya misalnya; mengantre saat mengambil uang di ATM, menyimpan uang di bank, membawa Surat Izin Mengemudi (SIM) saat berkendara di jalanan, menyebut pengajar di universitas sebagai dosen. Praktik sosial bisa terjadi di Jakarta atau Surabaya (tempat), dan pada tahun 1992 maupun 1997 (waktu) (Priono, 2010).

Struktur berdaulat dan tidak bisa dimampatkan di dalam konteks material yang mampu dijamah. Struktur tidak bisa dikekang, justru ia yang mengekang (*constraining*), dan sekaligus pula membebaskan (*enabling*). Struktur mewujudkan dalam aturan yang dipedomani, dan menjadi sarana bagi berlangsungnya praktik sosial. Sebaliknya, praktik sosial mewujudkan di dalam aktivitas manusia sehari-hari (*day to day*).

Ketika sedang berkendara di jalan raya dan melihat lampu lalu lintas dari jauh sudah berubah merah kita akan memelankan laju kendaraan dan berhenti. Begitu pun semua pengendara di samping dan belakang kita mengikutinya serempak. Hal berbeda akan terjadi jika kendaraan kita dikemudikan seorang remaja dari pedalaman yang tidak pernah melihat lampu lalu lintas. Saat bertemu sebuah perempatan jalan yang macet penuh sesak kendaraan bermotor kita melihat seorang polisi lalu lintas berdiri di bahu jalan sembari melambatkan tangannya kepada kendaraan yang lewat pelan-pelan. Jika pengendara tidak memahami tata cara berlalu lintas mereka tidak akan memelankan laju kendaraannya sebagaimana maksud polisi tersebut. Adanya skemata itu mendorong semua pengemudi kendaraan memelankan laju kendaraannya sehingga kemacetan di perempatan itu segera terurai. Hal semacam inilah yang disebut Giddens sebagai struktur (Priono, 2010).

Menurut Giddens, struktur terbagi ke dalam tiga gugus besar: Pertama, struktur penandaan atau signifikasi (*signification*) berupa skemata simbolik, pemaknaan, penyebutan dan wacana. Penyebutan pengajar di

universitas sebagai dosen, menghentikan laju kendaraan saat melihat lampu lalu lintas berubah merah, merupakan contoh dari struktur ini. Kedua, struktur penguasaan atau dominasi (*domination*) yang melingkupi skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang (ekonomi). Di negeri kita, komunisme adalah ajaran yang terlarang dan dikutuk oleh banyak pihak. Praktik pelarangan peredaran buku dan pengadaan diskusi-diskusi terhadapnya merupakan pengejawantahan daripada struktur dominasi atau orang. Belanja banyak barang di pusat perbelanjaan, menggunakan kartu debit untuk meringkas proses transaksi, merupakan praktik sosial yang menunjukkan adanya struktur dominasi ekonomi. Ketiga, struktur pembenaran atau legitimasi (*legitimation*). Praktik sosial yang timbul dari struktur legitimasi ini terlihat pada tindakan polisi lalu lintas yang dapat menghentikan pengendara sepeda motor yang melanggar aturan lalu lintas. Pengendara itu suka tidak suka harus berhenti sebab ia tahu dan sadar polisi lalu lintas diberi wewenang oleh hukum untuk menahannya. Beda halnya jika yang menahannya itu seorang anggota Pramuka, mungkin pengendara itu tidak peduli.

Dalam praktiknya, ketiga gugus struktural ini tidak berdiri sendiri. Struktur signifikasi, dominasi dan legitimasi dalam posisi yang selalu mengkait satu sama lain (Giddens, 2016). Misalnya, seorang pengajar universitas yang dipanggil dosen (struktur signifikasi), punya kuasa untuk meminta mahasiswa bimbingan skripsinya mendukung dia menjadi calon ketua program studi (struktur dominasi politik). Bagi mahasiswa yang membangkang, si dosen bisa menghukum dengan menurunkan nilai mata kuliah atau mempersulit penyelesaian proposal skripsi dengan alasan yang dibuat-buat (legitimasi).

Terhadap struktur yang melakukan reproduksi sosial semacam itu, apakah manusia mampu menyadari akan hal tersebut? Ataukah kita tidak memiliki kedaulatan untuk menolaknya sebagaimana seekor sapi yang digiring ke ruangan sembelih? Giddens menjawab bahwa kita tahu. Tetapi tahu tidak sama dengan sadar (*conscious*) (Priono, 2010). Untuk menyadarinya setiap manusia mempunyai kemampuan yang berbeda-beda. Inilah yang membuat Giddens membagi gugus kesadaran ke dalam tiga dimensi yaitu 'motivasi tak sadar' (*unconscious motives*), 'kesadaran praktis' (*practical consciousness*) dan 'kesadaran diskursif' (*discursive consciousness*).

Disebut 'motivasi tak sadar' ketika praktik sosial yang kita lakukan tanpa disadari dengan maksud dan tujuan tertentu. Misalnya, sangat jarang kita pergi kuliah di kampus dengan alasan untuk menambah pengetahuan, malah sering tanpa dipikirkan karena telah menjadi rutinitas. Begitu pula ketika rutinitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) melaksanakan Upacara 17 Agustus bukan karena didorong instruksi ataupun untuk mengenang jasa

mending para pahlawan. Tetapi sekedar karena upacara itu memang perlu dilaksanakan.

'Kesadaran diskursif' menunjuk pada kapasitas kita untuk melakukan refleksi terhadap aktivitas yang sedang kita lakukan dengan menanamkan adanya penjelasan eksplisit yang sepenuhnya kita sadari. Misalnya, kita sadari betul alasan kuliah ke kampus karena untuk menambah pengetahuan. PNS melaksanakan upacara 17 Agustus supaya tidak ditegur oleh atasan.

'Kesadaran praktis' menunjuk pada gugus pengetahuan praktikal yang tidak selalu bisa betul-betul dimengerti dengan penuh kesadaran. Misalnya, kita tahu harus diam ketika memasuki masjid di hari Jumat, tahu harus mengantri saat mengambil uang di ATM. Kesadaran ini adalah kunci untuk mengerti bagaimana tindakan dan praktik sosial perlahan-lahan menjadi struktur. Juga bagaimana struktur itu mengekang praktik sosial kita. Fenomena ini yang disebut Giddens sebagai 'rutinisasi' (Giddens, 2016). Kebiasaan jual beli jabatan saat kepala daerah melakukan pengisian jabatan baru di kalangan birokrasi misalnya. Ini juga yang memungkinkan jual-beli suara (*vote buying*) dalam Pemilu sebagai kebiasaan yang dikompromikan dan dijadikan sebagai rahasia umum.

Namun 'rutinisasi' ini bisa mengalami dekonstruksi jika menimbulkan kontradiksi yang tak dapat ditanggulangi lagi. Ia akan mengalami yang disebut Giddens 'keusangan' (*obsolete*). Istilah 'keusangan' ini kemudian bertransformasi menjadi 'derutinisasi' yang digerakkan oleh 'kesadaran diskursif'. Dari sini struktur sosial dimungkinkan berubah. Hal inilah yang dialami rezim Orde Baru pada penghujung sejarahnya. Dominasi Orde Baru yang sudah lama bertahan dan tidak menyesuaikan diri dengan perubahan politik dunia yang makin demokratis, mendorong demonstrasi mahasiswa. Akhirnya terjadi pendudukan mahasiswa di gedung DPR/MPR pada Mei 1998. Momentum ini ditandai sebagai periode 'keusangan'. Mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya sebagai presiden menandai munculnya perubahan struktur politik baru (derutinisasi).

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif yang pengumpulan datanya dilakukan melalui kajian pustaka. Kajian ini dilakukan dengan mengumpulkan beragam referensi baik itu berupa jurnal terbaru, artikel, buku, maupun berita yang relevan dengan topik tulisan. Penulis menggunakan data sekunder dalam menyusun tulisan ini untuk menemukan gagasan pokok yang tersembunyi di balik masalah yang dikaji. Di sini penulis secara terbuka memaparkan masalah yang ada lalu dilakukan analisis teoritis menggunakan kerangka teori yang relevan dengan objek pembahasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Penyelenggara Pemilu Pasca Orde Baru

Model keanggotaan penyelenggara Pemilu pasca Orde Baru pada mulanya dibentuk untuk memenuhi aspirasi masyarakat pro reformasi yang serba curiga dengan masih bercokolnya kekuatan-kekuatan politik lama di dalam lembaga-lembaga pemerintahan. Tidak bisa dipungkiri, Presiden B.J. Habibie yang menjabat waktu itu merupakan mantan Wakil Presiden Soeharto sangat dicurigai oleh mahasiswa dan masyarakat sipil. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sedang menjabat didominasi Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang dikenal merupakan pendukung setia rezim Orde Baru.

Presiden B.J. Habibie menjawab tuntutan masyarakat dengan mencabut paket undang-undang politik warisan Orde Baru. Pada tanggal 1 Februari 1999, pemerintah mengeluarkan paket undang-undang politik baru yaitu; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang partai politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilihan umum dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Sebagai konsekuensi dari keluarnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki dasar hukum pembentukannya melalui Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999. Keppres ini mengatur keanggotaan KPU yang terdiri dari utusan partai politik peserta Pemilu tahun 1999 ditambah lima orang wakil Pemerintah untuk menjabat selama lima tahun. Sejumlah 53 orang anggota KPU yang terdiri dari 48 orang anggota wakil partai politik peserta Pemilu 1999 ditambah lima orang wakil pemerintah, akhirnya dilantik pada tanggal 11 Maret 1999 diketuai mantan Ketua Lembaga Pemilihan Umum (LPU), Rudini (Kompas, 2019). Anggota KPU yang dilantik langsung bekerja membuat keputusan-keputusan penting mengingat waktu menyiapkan pemilu hanya tiga bulan. Diantaranya keputusan teranyar yang diambil KPU adalah melarang menteri melakukan kampanye.

Sekilas dilihat, keanggotaan KPU yang gemuk itu akan menunjukkan kinerja lamban. Perdebatan-perdebatan di antara anggotanya memang tak dapat dihindari. Terutama dengan wakil pemerintah yang tidak sama kepentingannya. Karena beranggotakan semua partai politik, tidak ada sorotan terhadap kemandirian lembaga lantaran masing-masing anggota saling mengawasi satu sama lain. Pemilu 1999 yang berhasil dilaksanakan berjalan tertib dan damai. Kendati ada sorotan terhadap profesionalitas KPU yang menunda-nunda mengumumkan hasil Pemilu 1999 sehingga diumumkan sendiri oleh Presiden B.J. Habibie.

Paket Undang-Undang Politik tahun 1999 yang mengganti Paket Undang-Undang Politik tahun 1985 ciptaan Orde Baru menjadi struktur

politik baru (*derutinisasi*) di Indonesia. Ia membatasi (*constraining*) keleluasan partai politik lama yang memiliki sumber daya dan infrastruktur lebih mapan. Terjadi perubahan mendasar mulai dari keanggotaan KPU yang bukan lagi dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini sangat mempengaruhi laku politik pemerintah yang menjadi anggota KPU (*agent*). Mulai saat itu hak suara ABRI dalam pemilu dicabut, menyamaratakan kedudukan seluruh peserta pemilu dan mengamanatkan pendirian pengawas pemilu dari pusat sampai kecamatan. Perubahan-perubahan ini menjadi struktur yang membebaskan (*enabling*) partai politik baru yang anti Orde Baru.

Masa jabatan Anggota KPU 1999 berakhir dengan diundangkannya undang-undang pemilu yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000. Sejak saat itu, prasyarat untuk menjadi anggota KPU diwajibkan: “independen dan non-partisan”. Jumlah keanggotaannya kini dikurangi tinggal 11 orang. Menjelang Pemilu 2004, muncul aturan baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Jumlah anggota KPU masih dipertahankan dalam undang-undang ini. Sifat kelembagaan KPU untuk pertama kali dicantumkan di dalam undang-undang pemilu yaitu nasional, tetap dan mandiri. Sifat ini merupakan penjabaran dari Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Persyaratan pengetahuan kepemiluan, metode perekrutan dan pemberhentian anggota KPU dijelaskan secara terperinci di dalam undang-undang ini. Ini menunjukkan KPU sekarang semakin terlembagakan sebagai lembaga resmi penyelenggara pemilihan umum yang non-partisan dan terdiri dari para ahli (Aji, 2020: 174).

Sayangnya, 11 orang anggota KPU yang rata-rata dosen itu tidak bertahan lama. Dua orang anggotanya, Imam Prasaja dan Muji Sutrisno, memutuskan mengundurkan diri sebelum penyelenggaraan Pemilu 2024 dimulai. Dua orang lainnya juga memutuskan mengundurkan diri pasca Pemilu 2004. Hamid Awaluddin menerima tawaran Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjadi menteri. Keputusan Hamid Awaluddin ini membuat publik bertanya-tanya apakah jabatan KPU digunakan sebagai bantu loncatan untuk menduduki jabatan eksekutif. Setahun kemudian, KPU diterpa kasus korupsi dana Pemilu 2004 yang membuat para anggotanya diperiksa. Namun, di tengah jalannya proses hukum, Anas Urbaningrum memutuskan mengundurkan diri dan bergabung dengan Partai Demokrat. Tersiar kabar keputusan Anas itu adalah manuver penyelamatan diri dari jeratan hukum. Akibat kasus itu, Ketua KPU Nazaruddin Sjamsuddin divonis penjara setelah divonis bersalah dalam korupsi pengadaan asuransi bagi pegawai KPU dan pengelolaan dana rekanan KPU (Tempo, 2005). Anggota KPU Mulyana W. Kusumah, Rusadi Kantaprawira dan Daan Dimara juga tersangkut korupsi penyalahgunaan dana pemilu (Kompas.com, 2020). Diduga inkompetensi dalam administrasi keuangan membuat mereka terjerat hukum. Sampai akhir periode jabatan,

anggota KPU periode 2001-2005 tersisa tiga orang anggota saja yaitu Ketua KPU Ramlan Surbakti, Chusnul Mar'iyah dan Valina Singka Subekti.

Mendekati Pemilu 2009, keluar undang-undang pemilu yang memisahkan aturan tentang penyelenggara pemilu dari undang-undang pemilu menjadi undang-undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu. Keanggotaan KPU di dalam undang-undang ini dikurangi menjadi tujuh orang. Adapun jumlah keanggotaan di provinsi dan kabupaten/kota masing-masing lima orang. Kedudukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengawas pemilu untuk pertama kalinya di atur di dalam undang-undang ini yang mengantarkan pembentukan lembaga tersebut pada April 2008. Undang-undang ini memasukkan aturan baru pada pasal persyaratan menjadi penyelenggara pemilu dengan melarang penyelenggara pemilu menduduki jabatan di pemerintahan. Hal ini sebagai upaya pencegahan terulangnya kasus Hamid Awaludin.

Kelembagaan pemilu makin maju setelah muncul aturan baru Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Persyaratan menjadi anggota KPU dan Bawaslu bertambah dengan melarang adanya ikatan perkawinan sesama penyelenggara pemilu dan larangan untuk menduduki jabatan politik. Ini berkaca pada kasus anggota KPU Andi Nurpati, yang tiba-tiba dilantik menjadi pengurus Partai Demokrat pada tahun 2010 sebelum resmi mengundurkan diri. Perubahan ini mendesak dilakukan untuk menjaga reputasi lembaga penyelenggara pemilu.

Aturan pemilu kembali mengalami perubahan ketika muncul Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Regulasi yang merupakan gabungan dari tiga undang-undang sekaligus yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Undang-undang ini memasukkan aturan baru di mana calon anggota KPU (pasal 21 huruf (k)) maupun Bawaslu (pasal 117 huruf (k)) dilarang aktif sebagai anggota organisasi kemasyarakatan. Sementara itu, pada September 2017, DKPP RI mengeluarkan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Di mana di dalamnya memberikan wewenang kepada DKPP untuk memberikan sanksi terhadap penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu berupa; teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Kini, lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) telah menjadi lembaga karir yang memiliki aturan hukum dan kode etik yang terlembaga dengan baik.

Perubahan aturan kepemiluan sejak 1999 yang memberdayakan ternyata menyimpan kelemahan yang membuatnya mengalami, seperti kata Giddens, keusangan (*obsolete*). Sehingga mengundang tindakan pelanggaran oleh penyelenggara pemilu (*agent*). Kesalahan yang dibuat penyelenggara ini mendorong undang-undang pemilu terus direvisi berikut aturan turunannya. Hasilnya bisa dilihat di mana hampir satu dekade (2010-2020) tidak ada anggota KPU yang dijatuhi sanksi pelanggaran hukum maupun pemberhentian tetap oleh DKPP. Namun hal itu tidak bertahan lama setelah anggota KPU periode 2017-2022 Wahyu Setiawan ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2020. Wahyu disangkakan menerima suap dari anggota partai politik terkait pergantian antar waktu anggota DPR.

Banalitas Partisan dan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Banalitas merupakan praktik sosial yang sudah lama berlaku di dalam realitas kehidupan sosial manusia. Rentang praktiknya bahkan meluas sampai menyentuh aspek-aspek politik yang tumbuh subur dengan perdebatan dan persaingan. Inilah yang terjadi pada rezim fasis Hitler di Jerman yang kebenciannya terhadap musuh-musuh politiknya seperti orang yahudi dan komunis telah berkembang menjadi kekerasan horizontal yang digerakkan oleh negara. Hal yang mana menyebabkan tragedi demi tragedi pembantaian masif dilakukan terhadap banyak orang tak bersalah di Eropa.

Kedangkalan berpikir di dalam laku banalitas ini menurut Hannah Arendt disebabkan oleh ketidakberpikiran. Adalah ketidakmampuan menimbang secara moral sesuatu yang hendak dan sudah dilakukan. Ketidakberpikiran itu tidak sama dengan bodoh. Justru orang yang banal itu malah cerdas bahkan saleh (Putra, 2021). Masalahnya, mereka tidak menggunakan kapasitas kognitifnya untuk berpikir reflektif sebelum memutuskan sesuatu. Efek yang ditimbulkan dari tindakan yang tidak dipikirkan itu tidak mereka pikirkan. Perintah dari atasan ataupun doktrin politik yang tidak rasional lebih mereka percayai daripada akal sehat dan pengalaman moral mereka sendiri.

Di dalam penyelenggaraan pemilu, laku banalitas ini menerpa penyelenggara pemilu lewat ketidakmandirian mereka menempatkan diri sebagai mitra partai politik. Seolah-olah pelayanan administrasi yang diberikan kepada partai politik tidak lengkap manakala tanpa diikuti oleh pemberian “kemudahan” bahkan “bantuan” terselubung. Alih-alih memposisikan diri sebagai mitra, penyelenggara pemilu justru menurunkan derajatnya sebagai klien yang “bekerja” untuk kepentingan partisan. Padahal sebagai panitia pemilu, dalam perkataan maupun perbuatan, “haram” hukumnya berpihak kepada salah satu peserta pemilu.

Regulasi kepemiluan terus-menerus mengalami pembaruan hampir menjelang setiap hajatan pemilu. Sejak keluar Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 hingga yang teranyar Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, revisi demi revisi yang dilakukan Pemerintah dan DPR untuk memperkuat kemandirian penyelenggara pemilu terus dilakukan.

Namun, di saat bersamaan pelanggaran kode etik di lingkungan KPU juga terjadi sampai di tingkat paling bawah yaitu badan adhoc. Pelanggaran di tingkat ini mendominasi dari semua pelanggaran yang terjadi. Jumlah badan adhoc yang sangat banyak, keberadaan mereka yang dekat dengan peserta pemilu, dan sifat mereka yang temporer, memungkinkan mereka terpengaruh (Iqbal dan Wardhani, 2020). Kepentingan partisan yang bermain lewat keluarga atau relasi pertemanan selalu mendatangkan masalah. Tak dipungkiri posisi mereka yang amat menentukan dalam jalannya proses pemilu di mana tahapan krusial pemilu seperti pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi tingkat bawah ditangani oleh mereka. Laporan DKPP (2019) menunjukkan dari total 506 pengaduan terkait Pemilu 2019 kepada DKPP, 64 pengaduan (12,6%) pada tahapan pemungutan penghitungan suara. Sementara itu 189 pengaduan (37,3%) terkait rekapitulasi penghitungan suara.

Di level teratas, kasus Anas Urbaningrum yang tiba-tiba keluar dari KPU dan langsung bergabung dengan Partai Demokrat pada 2005 lalu menyisakan pertanyaan. Apakah saat masih menjabat sebagai anggota KPU, Anas telah mengkomunikasikan kepindahannya ke partai berkuasa tersebut? Kalau benar, diduga independensinya saat itu telah tercederai. Padahal rekannya yang tersangkut korupsi, Mulyana W. Kusuma, pernah mengatakan bahwa, saat kasus itu tengah mencuat ke publik, Anas menyanggupi membantunya mencarikan uang untuk menyuap auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Media Indonesia, 2005). Tetapi saat hendak menyuap oknum BPK, pada April 2005, Mulyana diringkus oleh KPK (Majalah Tempo, 2005). Dalam sejarah KPU, Mulyana adalah anggota KPU yang pertama kali menjadi tersangka korupsi.

Keputusan Anas untuk “banting stir” menjadi politisi tidak melanggar regulasi apapun. Saat itu belum ada regulasi yang melarang penyelenggara pemilu, sebelum masa jabatan berakhirnya, pindah ke jabatan politik. Bahkan ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terbit dua tahun kemudian, larangan itu belum juga diatur. Lagipula, di masa itu belum ada regulasi etik.

Pada tahun 2010, anggota KPU periode 2007-2012 Andi Nurpati melakukan manuver yang mirip dengan Anas Urbaningrum. Malah ia menciptakan polemik yang kencang di publik ketika namanya diumumkan menjadi pengurus Partai Demokrat oleh Anas Urbaningrum yang waktu itu baru terpilih menjadi ketua umum Partai Demokrat. Yang membuat masyarakat sipil geram adalah Andi Nurpati saat itu belum mengundurkan

diri dari KPU. Jadi ia masih tercatat sebagai anggota KPU sekaligus Ketua Divisi Komunikasi Politik Partai Demokrat. Andi Nurpati bahkan tidak cepat-cepat mengundurkan diri. Dia masih menunggu surat keputusan Partai Demokrat untuk dijadikan bukti pengunduran dirinya sebagai anggota KPU.

Kasus Andi Nurpati jelas merupakan pelanggaran etik berat karena ia sendiri mengaku sebelum dilantik sudah ditawarkan jabatan strategis oleh Anas Urbaningrum yang dia sanggupi (detiknews.com, 2010). Publik saat itu menduga Andi Nurpati tidak independen sejak Pemilu 2009. Wartawan detik.com, Didik Supriyanto, menduga Andi Nurpati sejak awal sudah tidak independen. Berkaca pada kebijakan-kebijakan KPU, ia menduga KPU sudah tidak netral pada Pemilu 2009. Tidak ada hukum yang dilanggar Andi Nurpati hanya saja dia telah melanggar asas kemandirian. Ia memanfaatkan celah hukum di dalam Undang-Undang 22 Tahun 2007 yang tidak melarang anggota KPU menduduki jabatan politik. Menurut Didik, Andi memahami apa yang dilakukannya secara etik itu salah. Regulasi melarang anggota KPU yang pernah aktif di partai politik maksudnya untuk menjaga independensi lembaga. Kendati sebelumnya tidak pernah masuk ke partai politik, tetapi tiba-tiba lalu berhenti dan bergabung dengan partai politik, ini menunjukkan sudah ada keberpihakan sebelumnya Andi Nurpati kepada Partai Demokrat. Sehingga Andi Nurpati disebut sudah tidak lagi independen (detiknews.com, 2010).

Kasus Anas Urbaningrum yang terjadi pada tahun 2005 terulang kembali pada Andi Nurpati hanya dalam waktu lima tahun. Padahal sudah dikeluarkan regulasi terbaru jauh sebelum pelaksanaan pemilu. Ternyata pembuat Undang-Undang 22 Tahun 2007 gagal mengantisipasi kesalahan tersebut. Hal ini menjadi preseden buruk yang menunjukkan lemahnya etik penyelenggara pemilu kita (*agent*) sekaligus regulasi (*structure*) yang mengaturnya.

Kasus Andi Nurpati membuat publik menilai anggota KPU periode 2007-2012 telah menciderai kepercayaan publik. Reputasi KPU sebagai lembaga penyelenggara yang mandiri seketika rusak. Kasus Andi Nurpati ini adalah kontroversi yang ditunjukkan KPU setelah sebelumnya didahului oleh rangkaian kebijakan kontroversi lainnya. Seperti pengaturan masa kampanye Pemilu 2009 yang diduga menguntungkan calon petahana, konflik Pilkada Maluku Utara yang tidak kunjung selesai, dan Pilkada Toli-Toli yang diwarnai kerusuhan.

Kegaduhan yang berasal dari Andi Nurpati ternyata terjadi lagi di tahun berikutnya setelah ia kini sudah menjadi pengurus Partai Demokrat. Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Mahfud MD menduga saat menjadi anggota KPU Andi Nurpati memalsukan surat MK terkait perselisihan hasil pemilu DPR. Surat bertanggal 17 Agustus 2009 itu menerangkan calon legislatif DPR RI daerah pemilihan Sulawesi Selatan I Mestariyani Habie asal Partai Gerindra sebagai caleg terpilih. Surat palsu MK tertanggal 14 Agustus

2009 yang diakui Andi diterima lewat faks dari MK dijadikan dasar bagi rapat pleno KPU untuk menetapkan Dewi Yasin Limpo dari Partai Hanura sebagai caleg terpilih. Setelah diselidiki nomor faks itu sudah tidak aktif (detiknews.com, 2011).

Andi Nurpati lalu dilaporkan MK ke polisi dengan tuduhan pemalsuan dokumen negara. Padahal MK sudah mengirimkan surat yang asli dan dikirim ke sebuah stasiun TV atas permintaan Andi Nurpati. MK pun sudah menyampaikan secara tertulis kepada KPU bahwa surat itu palsu. Dalam pemeriksaan di Komisi II DPR, supir Andi Nurpati mengaku menerima surat itu dan ia diketahui disuruh Andi menandatangani berita acara penerimaan surat. Belakangan Andi mengakui sudah menerima surat asli itu tetapi dia mengatakan surat itu tidak distempel sehingga dia simpan dan tidak pernah digunakan. Muncul dugaan Andi sendirilah yang meminta surat palsu itu dikirim dari MK. Akibatnya, dua pegawai MK menjadi tersangka. Pada akhirnya, Mestariyani Habie dilantik menjadi anggota DPR dan Andi Nurpati tidak pernah tersentuh hukum. Pihak kepolisian mengatakan tuduhan kepadanya tidak cukup bukti. Banyak pihak menduga posisinya sebagai pengurus partai berkuasa melindunginya dari jerat hukum.

Kasus suap pergantian antar waktu anggota DPR yang menjerat anggota KPU periode 2017-2022 Wahyu Setiawan menimbulkan kegaduhan baru. Jika dilihat sekilas, kasus ini adalah murni pelanggaran hukum (Tempo.co, 2020). Tidak berhubungan langsung dengan kelemahan regulasi kepemiluan. Justru hal ini menunjukkan bukti kekangan (*constraining*) struktur regulasi kepemiluan yang begitu kuat. Wahyu sebagai anggota (*agent*) melakukan pelanggaran etik berkomunikasi dengan oknum anggota PDIP terkait pengaruh kedudukannya sebagai anggota KPU. Terlepas apakah dia punya hubungan khusus dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Wahyu tahu perbuatannya itu salah dan ilegal. Dia mengerti betul bahwa tidak bisa mempengaruhi keputusan KPU terkait pergantian antar waktu (PAW) lantaran keputusan lembaga yang bersifat kolektif kolegial.

Pelanggaran etik Wahyu Setiawan mengagetkan publik di tengah keberhasilan KPU meningkatkan partisipasi pemilih melampaui target yang ditentukan. Awalnya, Wahyu diminta salah satu anggota PDIP untuk mempengaruhi proses pergantian antarwaktu di KPU. Sebabnya caleg yang terpilih Nazarudin Kiemas meninggal dunia. Wahyu diminta membantu untuk menjadikan caleg atas nama Harun Masiku menjadi pengganti Nazarudin Kiemas. Padahal terdapat nama Riezky Aprilia sebagai caleg yang perolehan suaranya lebih banyak. Wahyu meminta uang 900 juta sebagai biaya operasional dan disanggupi. Sebelum itu, PDIP telah menguji Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 Pasal 54 yang mengatur tentang pemungutan dan penghitungan suara di Mahkamah Agung. Di mana putusannya memberi kewenangan penuh kepada partai politik untuk

menentukan calon PAW. Surat permintaan PAW sudah dikirimkan PDIP ke KPU tetapi hasil rapat pleno menetapkan Riezky Aprilia sebagai anggota DPR terpilih bukan Harun Masiku.

Wahyu tidak menyerah dan meyakinkan bahwa Harun Masiku masih punya kesempatan. Ia menagih uang yang dijanjikan itu. Oknum anggota PDIP meminta bantuan mantan anggota Bawaslu Agustiani Tio Fridelina untuk menjadi perantara dengan Wahyu. Persengkongkolan itu ternyata sudah diketahui KPK. Uang pemberian Harun Masiku dibawa oleh Agustiani untuk menemui Wahyu melunasi sisa uang suap. Di saat itulah Wahyu Setiawan dan Agustiani Tio Fridelina ditangkap oleh KPK. Keputusan Wahyu untuk mengundurkan diri dalam waktu singkat meredakan sorotan publik terhadap KPU. Namun, pelanggaran hukum dan etik yang dilakukannya sekali lagi merusak nama baik lembaga.

Banalitas partisan yang dilakukan oleh Andi Nurpati maupun Wahyu Setiawan menjadi catatan kelam di dalam sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Perbuatan mereka sebagai pelaku (*agent*) yang melakukan pelanggaran etik dan hukum memberikan pengaruh kepada regulasi (*structure*) kepemiluan kita.

Fenomena Anas Urbaningrum dan Andi Nurpati mendorong terjadinya revisi terhadap undang-undang penyelenggara pemilu. Yaitu perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Terjadi dualitas struktur di mana undang-undang lama mengalami perubahan akibat pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (*agent*). Derutinisasi yang ujungnya gagal mencegah aksi-aksi pelanggaran oleh penyelenggara pemilu membuat para pembuat hukum melakukan revisi undang-undang.

Struktur legitimasi yang beroperasi melalui regulasi hukum dan etik pada mulanya tidak mampu mencegah laku banalitas partisan. Seiring dengan berjalannya waktu dengan berbagai dinamika yang terjadi di dalam tubuh KPU, mendorong terjadinya evaluasi (*obsolete*) dan berlanjut pada revisi (derutinisasi) regulasi kepemiluan. Tak bisa dipungkiri bahwa perilaku tidak etis yang ditunjukkan oleh keluarnya Hamid Awaluddin dan Anas Urbaningrum untuk menjabat di pemerintahan maupun partai politik tidak bisa dibatasi oleh kode etik disebabkan memang saat itu belum disusun. Belum terbit Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017, sementara kode etik penyelenggara pemilu baru mulai di susun melalui Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP (Prasetyo, 2018). Pembangunan kelembagaan pemilu waktu itu belum semaju dan sekuat sekarang. Sikap etis baru datang dari kehendak moral individu penyelenggara pemilu. Diakui atau tidak penyelenggara pemilu memiliki kehendak yang sama malah lebih mengindahkan aturan hukum ketimbang pertimbangan etis. Padahal, sebagai lembaga yang mengelola pemilihan calon pemimpin negara, penyelenggara (*agent*) tidak cukup dikekang (*constraining*) dengan struktur

legitimasi berupa regulasi normatif yang memberikan efek jera. Tetapi juga mesti dilengkapi dengan kode etik untuk melindungi martabat dan reputasi lembaga penyelenggara pemilu.

Upaya Pencegahan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Secara normatif, upaya mencegah banalitas partisan adalah dengan memperkuat aspek penegakan kode etik (struktur legitimasi). Dengan memberikan kepercayaan dan dukungan penuh kepada DKPP dalam menegakkan keadilan pemilu. Yang kedua, adalah memperbaiki aspek perekrutan penyelenggara dengan mengedepankan meritokrasi dengan mengurangi intervensi dari jaringan dan koneksi organisasi kemasyarakatan.

Banalitas yang muncul dari ketidakberpikiran pernah dan masih menjangkiti penyelenggara pemilu di KPU maupun Bawaslu. Sebenarnya ia bisa berlaku kepada siapa saja, di lembaga mana saja, terlepas dari sekat-sekat kelembagaan maupun sosialnya. Sebab banalitas partisan ini jangan dibayangkan merupakan watak yang dimiliki orang-orang jahat. Banalitas partisan terlalu sempit untuk hanya dikategorisasikan kepada watak dan karakter buruk seseorang. Justru banalitas partisan ini menimpa penyelenggara pemilu yang sosoknya dikenal publik baik, rendah hati, dermawan dan bahkan religius.

Masalahnya, penyelenggara pemilu yang banal tidak merasa keberpihakan yang mereka lakukan kepada peserta pemilu adalah kejahatan. Mereka kukuh dengan laku banal dan mengabaikan penilaian orang. Efek buruk lanjutan yang mungkin timbul tidak mereka pikirkan. Mereka memandang aturan yang mengekang itu, kode etik yang dibuat itu, bebas nilai dan bisa saja dirubah. Kesetiaan mereka bukan pada sistem dan lembaga, tetapi keuntungan yang ditimbulkan darinya. Apakah keuntungan itu berupa uang, karir atau jabatan yang mentereng, popularitas, penghormatan maupun cinta dari orang.

Mencegah laku seperti ini membutuhkan naungan struktur etik yang tidak dibatasi ruang dan waktu (*timeless and spaceless*). Keadaan ini membuat seorang penyelenggara pemilu kapan dan dimana saja senantiasa merasa diawasi (*constraining*). Sebaliknya, bagi penyelenggara pemilu yang sadar justru pengawasan itu dianggap sebagai pemberdayaan (*enabling*) yang menguatkan komitmen mereka kepada kode etik penyelenggara pemilu. Struktur tersebut membuat penyelenggara yang banal merasa geli atau takut sebelum melakukan pelanggaran etik. Seperti reaksi orang muslim religius yang kelaparan di tengah pasar makanan di sebuah negara non-muslim. Kehatian-hatian menjadi kompas mereka dalam mencari makanan yang dianggap halal. Begitu pun regulasi harusnya dirancang dengan membangkitkan rasa takut (*shock therapy*) pelakunya terlebih dahulu sebelum pelanggaran dilakukan.

KESIMPULAN

Tulisan ini mengungkap bahwa upaya pemerintah selama ini untuk mencegah pelanggaran etik penyelenggara pemilu (*agent*) adalah dengan melakukan perubahan (derutinisasi) peraturan perundang-undangan (*structure*). Disebabkan pelanggaran yang dilakukan penyelenggara pemilu menciptakan kegaduhan dan protes publik (*obsolete*) sehingga aturan yang tadinya dijalankan dengan efektif (rutinisasi) mendesak untuk diperbaiki.

Dalam upaya itu, pembuat aturan merancang regulasi yang bersifat reaktif. Bereaksi tatkala terjadi aksi-aksi pelanggaran. Dalam keadaan normal, regulasi ini mampu mengekang laku penyelenggara sehingga mampu bekerja dengan efektif. Akan tetapi belum mampu mengantisipasi potensi pelanggaran etik yang mungkin terjadi di masa depan.

Banalitas partisan yang menciderai prinsip kemandirian penyelenggara pemilu menimpa tidak hanya penyelenggara pemilu tetapi penyelenggara negara lainnya. Orang yang banal tidak menyadari efek buruk dari perilaku mereka. Kekangan (*constraining*) struktur yang dirasakan membatasi mereka terus berusaha dilanggar. Sebaliknya penyelenggara yang sadar justru melihat keberadaan kode etik memberdayakan (*enabling*) mereka. Penyelenggara banal melihat keuntungan pribadi menjadi tolok ukur sikap mereka. Untuk mencegah banalitas partisan dibutuhkan struktur etik yang membuat penyelenggara pemilu takut sebelum melakukan pelanggaran etik.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, Subhan Purnomo. 2021. "Dari KPU Orang Partai sampai "KPU Karir": Studi Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Pasca Orde Baru (1999-2014)," *Bunga Rampai Tata Kelola Pemilu Indonesia 2*: 160-187.
- Awaluddin. 2019. "Malpraktik Pemilu di Tempat Pemungutan Suara Pada Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Serentak Tahun 2019," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia 1* (1): 104-120.
- Delmana, Lati Praja, Aidil Zetra dan Hendri Koeswara. 2020. "Problematika dan Strategi Penanganan Politik Uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia 1* (2): 1-20.
- Detik.com. 2019. "Novel Bamukmin: Kalau KPU Tidak Netral, Kita Wajib Bubarkan." <https://news.detik.com/berita/d-4449804/novel-bamukmin-kalau-kpu-tidak-netral-kita-wajib-bubarkan>. Diakses pada tanggal 12 Oktober 2023.
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. 2022. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Tahun 2019*.

- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. 2022. *Laporan Kinerja Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Tahun 2022*.
- Giddens, Anthony. 2010. *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Iqbal, Muhammad dan Sri Budi Eko Wardhani. 2020. "Integritas Penyelenggara Pemilu Adhoc, Praktik Elektoral Fraud oleh Panitia Pemilihan di Provinsi Sumatera Utara." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1 (2): 1-22.
- Jurdi, Syarifuddin. 2019. "Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Penguatan Institusi: Dari Kooptasi Rejim, Kemandirian dan Penguatan Etik Penyelenggara." *Call for Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Kelembagaan Pemilu*: 1-15.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Pemilihan Umum.
- Kompas Data. 2019. *Pemilu 1999: Pemilu Jurdil Jadi Tanda Pertaruhan*. Jakarta: Kompas.
- Kompas.com. 2020. "Wahyu Setiawan, Komisioner KPU Kelima yang Jadi Tersangka KPK." <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/10/06470011/wahyu-setiawan-komisioner-kpu-kelima-yang-jadi-tersangka-kpk>. Diakses pada tanggal 27 Agustus 2023.
- Kompas.com. 2020. "Tito: Kalau Ada Oknum KPU dan Bawaslu Tak Netral, Pidanakan!" <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/14263761/tito-kalau-ada-oknum-kpu-dan-bawaslu-tak-netral-pidanakan>. Diakses pada tanggal 12 Oktober 2023.
- Nurhasim, Moch. 2021. "Potensi Pelanggaran Etik pada Pemilu Paralel 2024." *Jurnal Etika dan Pemilu*. Vol. 7 Nomor 1 – Juni 2021: 25-45.
- Pangestu, Aji. 2022. "Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4 (1): 31-44.
- Priono, B. Herry. 2016. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: KPG.
- Putra, Andreas Marunis. "Teror Eichman, Hannad Arendt, dan Pentingnya Refleksi Kritis," <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/12/23/terror-eichmann>. Diakses pada tanggal 21 September 2023.
- Putra, Hendrasyah. 2020. "Manipulasi Pemilu Dalam Proses Pencalonan pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sekadau Tahun 2015." *Bunga Rampai Tata Kelola Pemilu Indonesia*. Edisi 2, September 2020: 138-159.

- Rosnawati. 2022. "Dinamika Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Indonesia." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4 (1): 45-54.
- Sarman, Mukhtar. 2014. *Banalitas Kontestasi Politik Lokal: Refleksi Pemilu Legislatif 2014 di Kalimantan Selatan*. Tanpa kota: 2014.
- Syam, Radian. 2022. *Masalah Hukum Pemilu: Konsep dan Analisis Kasus*. Depok: Rajawali Buana Pustaka.
- Teguh, Prasetyo. 2018. *Filsafat Pemilu*. Bandung: Nusamedia.
- Tempo.co. "Nazaruddin Sjamsuddin Dihukum Tujuh Tahun." <https://nasional.tempo.co/read/70597/nazaruddin-sjamsuddin-dihukum-tujuh-tahun>. Diakses pada tanggal 27 Agustus 2023.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum