

**TESIS**

**KEPEMIMPINAN ETIS PENYELENGGARA PEMILU DALAM  
PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK DI KOTA MAKASSAR**



**ROY POLE PASALLI**

**E012211013**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

KEPEMIMPINAN ETIS PENYELENGGARA PEMILU DALAM  
PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK DI KOTA  
MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

**ROY POLE PASSALI**

E012211013

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian  
Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu

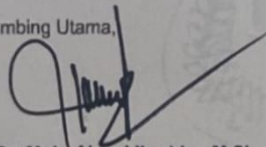
Politik Universitas Hasanuddin

pada tanggal **27 MEI 2024**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

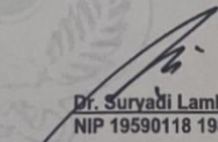
Menyetujui

Pembimbing Utama,



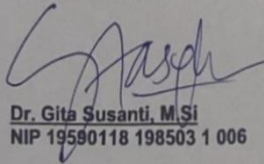
**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si**  
NIP 19601231 198601 1 005

Pembimbing Pendamping,



**Dr. Suryaati Lambali, MA**  
NIP 19590118 198503 1 006

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,



**Dr. Gita Susanti, M.Si**  
NIP 19590118 198503 1 006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Phil Sulri, SIP., M.Si**  
NIP 197508182008011008

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Roy Pole Pasalli  
Nomor Induk Mahasiswa : E012211013  
Program Studi : Administrasi Publik  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul:

### KEPEMIMPINAN ETIS PENYELENGGARA PEMILU DALAM PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK DI KOTA MAKASSAR

Adalah karya tulisan ini saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut.

Makassar, 17 Agustus 2024

Yang Menyatakan

  
METERAI  
TEMPEL  
CACE1ALX324860170  
Roy Pole Pasalli

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa. Atas kasih karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Kepemimpinan Etis Penyelenggara Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Kode Etik Di Kota Makassar”** Melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini utamanya kepada:

1. Bapak **Prof. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si** dan Bapak **Dr. Suryadi Lambali, MA** selaku pembimbing yang telah mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Ibu **Prof. Dr. Hasniati, S.Sos., M.AP.** Ibu **Dr. Nur Indrayati Nur Indra, M.Si.** dan Bapak **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP.** selaku penguji yang telah memberikan masukan dan arahan dalam proses perbaikan tesis ini.
3. Bapak **Prof. Dr. Phil Sukri, SIP., M.Si.** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya. Kepada Dosen pengajar Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Kepada seluruh jajaran Komisi Pemilihan Umum yang selalu membantu dalam penyelesaian tulisan ini.
5. Kedua Orang Tua **Almarhum Drs. Zeth Untung** dan **Almarhumah Esther Palungan** yang telah mendidik, mendoakan Penulis.
6. **Betty Tandi Payung** (Istri) dan **Aura Untung Pasalli** (Anak) yang senantiasa memberikan motivasi dan semangat kepada penulis
7. Seluruh senior Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (Ikatan Alumni Fisip Unhas) yang selalu setia memberikan dorongan dan semangat
8. Seluruh Adik – Adik Angkatan tanpa terkecuali yang selalu setia mendampingi dalam penyelesaian studi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu saran dan masukan dari pembaca sangat bermanfaat bagi penulisan kedepannya. Semoga tulisan ini bermanfaat baik bagi penulis maupun pembaca.

Makassar, 17 Agustus 2024

Roy Pole Pasalli

## ABSTRAK

ROY POLE PASALLI. *Kepemimpinan Etis Penyelenggara Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran Kode Etik di Kota Makassar* (dibimbing oleh H. Muh. Akmal Ibrahim dan Suryadi Lambali).

Organisasi penyelenggara pemilu merupakan salah satu objek kajian administrasi publik yang memiliki kompleksitas masalah, sehingga membuat pentingnya penerapan etika organisasi yang profesional. Jika wacana etika dalam organisasi berkisar pada hubungan antara individu, nilai-nilai, dan lingkungan, kepemimpinan dapat dilihat sebagai penyulingan faktor-faktor tersebut dalam diri seorang individu. Salah satu penyelenggara pemilu ditingkat Kab/ kota, yakni KPU Kota Makassar dengan jumlah kasus pelanggaran etik oleh badan *ad hoc* yang cukup signifikan. Pelanggaran ini tentu tidak lepas dari kepemimpinan KPU Kota Makassar dalam penanganannya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan desain studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dan studi dokumen. Data dianalisis menggunakan model Miles dan Hubberman, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPU Kota Makassar masih bersifat parsial dalam menunjukkan karakteristik kepemimpinan etis oleh Trevino *et al* (2003) pada aspek *setting ethical standards and accountability*. Hal ini karena KPU Kota Makassar secara umum telah memiliki standar etika dan aturan penanganan pelanggaran etik yang termuat dalam PKPU No. 8 Tahun 2022. Namun, dalam praktiknya KPU Kota Makassar belum menaati aturan tersebut. Hal ini ditunjukkan dari beberapa kasus pelanggaran etik, yakni KPU Kota Makassar balik dilaporkan ke DKPP atas dasar ketidakpatuhan secara prosedural terhadap Keputusan KPU No. 337/HK.06.2-Kpt/01/KPUN11/2020 yang memuat terkait penanganan pelanggaran kode etik oleh badan *ad hoc*. Selain itu, pelaksanaan standar etika dan penanganan pelanggaran etik juga harus didasarkan pada budaya setempat yakni budaya *siri'* pada masyarakat Makassar. Namun, hal ini belum dipraktikkan dengan baik oleh KPU Kota Makassar sehingga rentan menimbulkan miskomunikasi dan ketersinggungan antarpihak.

Kata kunci: penyelenggara pemilu, kepemimpinan etis, kode etik



---

## ABSTRACT

ROY POLE PASALLI. *Ethical Leadership of Election Organizers in Handling Violations of Ethic Code in Makassar City* (supervised by H. Muh. Akmal Ibrahim and Suryadi Lambali)

The election management organization is one of the objects of public administration studies that has a complexity of problems, so this makes it important to implement professional organizational ethics. If the ethical discourse in organizations revolves around the relationship among individuals, values, and the environment, then leadership can be seen as distilling those factors in an individual. One of the election organizers at the district / city level is General Election Commissions (KPU) of Makassar City with a significant number of cases of ethical violations by ad hoc bodies. This violation certainly cannot be separated from the leadership of KPU of Makassar City in handling it. This research used qualitative method with a case study design. Data collection techniques were carried out through in-depth interviews and documentation studies. The data were analyzed using Miles and Huberman model of data reduction, data presentation, and conclusions. The results show that the KPU of Makassar City is still partial in showing the characteristics of ethical leadership by Trevino et al (2003) in the aspects of setting ethical standards and accountability. This is because the KPU of Makassar City generally has ethical standards and rules for handling ethical violations contained in PKPU No. 8 of 2022. However, in practice, the KPU of Makassar City has not complied with these rules. This is shown by several cases of ethical violations, where the KPU of Makassar City is again reported to the DKPP on the basis of procedural non-compliance with KPU Decree No. 337/HK.06.2-Kpt/01/KPU/VII/2020, containing things related to handling violations of the code of ethics by ad hoc bodies. In addition, the implementation of ethical standards and handling ethical violations should also be based on local culture, i.e. *siri'* culture in the people of Makassar. However, this has not been practiced well by the KPU of Makassar City, so it is prone to causing miscommunication and offence between parties.

Keywords: election organizer, ethical leadership, code of ethics



## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR GRAFIK.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2. Rumusan Masalah .....	15
I.3. Tujuan Penelitian .....	16
I.4. Manfaat Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>18</b>
II.1. Paradigma Administrasi Publik .....	18
II.2. Organisasi Publik .....	29
II.3. Etika Organisasi.....	37
II.4. Kepemimpinan Etis .....	40
II.5. Organisasi Penyelenggara Pemilu .....	50
II.6. Pelanggaran Etik Pemilu .....	55
II.7. Penelitian Terdahulu .....	66
II.8. Kerangka Penelitian .....	68
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>69</b>
III.1. Pendekatan dan Desain Penelitian.....	69
III.2. Fokus Penelitian.....	69

III.3. Lokasi Penelitian .....	70
III.4. Sumber Data .....	70
III.5. Teknis Pengumpulan Data .....	71
III.6. Teknik Analisis Data.....	72
III.7. Teknik Pengabsahan/Validitas Data.....	73
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>75</b>
IV.1. Gambaran Umum Objek Penelitian.....	75
IV.2. Hasil Penelitian .....	86
IV.2.1. People Orientation dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	95
IV.2.2. <i>Visible Ethical Actions and Traits</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	98
IV.2.3. <i>Doing the right thing</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	103
IV.2.4 <i>Open communicator and receptive listeners</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	111
IV.2.5. <i>Setting ethical standards and accountability</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	115
IV.2.6. <i>Broad ethical awareness</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	123
IV.2.7. <i>Decision making</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik di Kota Makassar .....	126
IV.3 Pembahasan Penelitian .....	131



IV.3.1 <i>People Orientation</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik .....	131
IV.3.2 <i>Visible Ethical Actions and Traits</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik .....	132
IV.3.3 <i>Doing the right thing</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik .....	133
IV.3.4 <i>Open Communicators and receptive listeners</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik .....	136
IV.3.5. <i>Setting ethical standards and accountability</i> dalam penanganan pelanggaran kode etik .....	138
IV.3.6. <i>Broad ethical awareness</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik.....	141
IV.3.7 <i>Decision making processess</i> KPU Kota Makassar dalam penanganan pelanggaran kode etik.....	143
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>148</b>
V.1. Kesimpulan.....	149
V.2. Saran.....	151
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>153</b>

## DAFTAR GRAFIK

Grafik I.1. Jumlah Teradu Pelanggaran Etik dari 2012-2020.....	10
Grafik I.2. Jumlah Pelanggaran Kode Etik Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di Kota Makassar (2019-2023).....	11

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Kerangka Pikir.....	69
Gambar IV.1 Alur Penanganan Pelanggaran Kode Etik oleh PPK, PPS dan KPPS Berdasarkan Pengawasan Internal.....	89
Gambar IV.2 Alur Penanganan Pelanggaran Kode Etik oleh PPK, PPS dan KPPS Berdasarkan Aduan/Laporan.....	91
Gambar IV.3 Alur Pemeriksaan dan Pengambilan Keputusan Pelanggaran Kode Etik Oleh PPK, PPS dan KPPS.....	93

## DAFTAR TABEL

Tabel II.1 Paradigma Administrasi Publik.....	29
Tabel II.2 Perilaku Pemimpin Etis.....	43
Tabel IV.1 Keanggotaan KPU Kota Makassar.....	85
Tabel IV.2 Status Penanganan Pelanggaran Etik di Makassar.....	87
Tabel IV.3 Jenis Pelanggaran Pemilu di Kota Makassar.....	111
Tabel IV.4 Analisis Kepemimpinan Etis dalam Pendekatan Teori dan Regulasi.....	145

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Organisasi publik memiliki kompleksitas masalah. Hal ini membuat pentingnya untuk menerapkan asas keterbukaan dan akuntabilitas. Di negara demokrasi seperti Indonesia, organisasi publik dituntut untuk akuntabel terhadap seluruh tindakan-tindakan yang telah dilakukannya. (Wicaksono, 2015)

Organisasi publik merupakan salah satu dari beberapa kajian administrasi publik. Henry (1995) menjelaskan bahwa adapun kajian administrasi publik meliputi pertama, organisasi Publik yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi. Kedua, manajemen Publik yakni berkenaan dengan sistem dan 1 ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumberdaya manusia dan ketiga, Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

Ruang lingkup administrasi publik akan terus berkembang, karena lingkungan internal dan eksternal organisasi terus mengalami perubahan. Masalah dan tantangan yang akan dihadapi semakin kompleks, demikian juga masalah administrasi publik di masa-masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan dan perkembangan. Menurut Cooper (1997) tantangan administrasi publik

abad 21 yang akan berdampak pada kajian dan ruang lingkup administrasi publik mencakup lima arena yakni: *globalization, diversity, the important of culture, the significance of limits (environmental, economic, social), the increasing complexity of intergovernmental and intersectoral relations), the important of public law and legal processes.*

Organisasi penyelenggara pemilu merupakan salah satu objek kajian administrasi publik yang memiliki kompleksitas masalah serta memiliki keunikan tersendiri. Hal ini karena model organisasi penyelenggara memiliki karakteristik sendiri, memiliki kode etik tersendiri yang disoroti publik serta memiliki mekanisme penyelesaian pelanggaran tersendiri.

Penyelenggaraan sistem dan tata kelola pemilu yang ditopang terutama oleh dua badan penyelenggara independen (*double independent framework*) sebagaimana di Indonesia ini bagaimanapun bukan merupakan pilihan kelembagaan yang populer di negara demokratis lain. Lopez Pintor (2000: 21-25) misalnya, menyebut bahwa model *double independent framework* yang paling banyak dianut adalah model antara penyelenggara teknis dengan peradilan pemilu (electoral tribunal) sebagaimana yang banyak dikembangkan di negara Amerika Latin. Secara global bahkan “Model Perancis” menjadi model yang paling banyak dianut (Lopez-Pintor, 2000: 61). Model kelembagaan yang oleh Sigit Pamungkas (2009: 50) disebut sebagai pendekatan pengawasan dan hukum ini menempatkan fungsi pengawasan pada

lembaga peradilan umum, bukan pada badan pengawas khusus sebagaimana Bawaslu di Indonesia. Model ini dipakai di antaranya di separuh negara Eropa Barat (sebut saja misalnya Perancis, Italia, Yunani, Spanyol, Austria, Jerman, Belanda, Portugal dan Norwegia), sejumlah besar negara di Afrika (terutama yang merupakan bekas koloni Perancis), beberapa negara di kawasan Asia Pasifik, Argentina, Israel, Jepang, Turki, dan Selandia Baru.

Penyelenggara pemilu dengan kompleksitas masalah dan regulasi ini membuat pentingnya penerapan etika organisasi yang profesional. Dimana dengan berbagai tugas pokok dan fungsinya, serta interaksi dengan aktivitas politik membuatnya harus memiliki aturan yang jelas serta batasan melalui kode etik yang ada.

Perilaku Aparatur Sipil Negara sangat berkaitan erat dengan Birokrasi. Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya (Thoha, 2005). Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai patologi birokrasi atau gejala penyimpangan birokrasi (*dysfunction of bureaucracy*). Dalam kaitannya dengan fenomena perilaku birokrasi maka kedudukan, peran dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat (pegawai) yang mempunyai persepsi, nilai, motivasi dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawab sosial. Substansi dari persoalan perilaku birokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari bentuk

feodalisme yang terus dipelihara oleh sistem birokrasi. Hal ini menciptakan kehidupan birokrasi yang kental dengan upaya kooptasi penguasa negara terhadap institusi birokrasi. Apalagi dominasi negara mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat, yang kemudian menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk mempengaruhi opini publik. Perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. (Sewa et al, 2022)

Organisasi sendiri menurut Alan Lawton dan Michael Macaulay (2009) juga mempunyai peraturan, baik formal maupun informal, yang membatasi tindakan individu. Beberapa dari aturan ini akan menuntut perilaku etis; yang lain akan netral dalam hal etika. Pada saat yang sama, organisasi pelayanan publik, khususnya, diharapkan untuk menanggapi kepentingan warga negara, klien, dan pelanggan dan sebagian dari harapan ini akan berkaitan dengan standar perilaku pejabat yang dipilih dan ditunjuk.

Jika wacana etika dalam organisasi berkisar pada hubungan antara individu, nilai-nilai, dan lingkungan, maka kepemimpinan dapat dilihat sebagai penyulingan faktor-faktor tersebut dalam diri seorang individu.

kepemimpinan yang benar-benar etis mengkonsolidasikan legitimasi dan kredibilitas terhadap tujuan dan visi organisasi, menciptakan kepercayaan dan mengembangkan hubungan pribadi (Mendonca 2001). Kepercayaan sangat penting, tentu saja, selama periode



perubahan dan ketidakpastian, ketika anggota organisasi menjadi curiga dan kehilangan motivasi (Thomas, Schermerhorn, dan Dienhart 2004).

Brown et al. (2005) mendefinisikan kepemimpinan etis melalui dua tahap. Pertama pribadi melaksanakan perilaku normatif dan interpersonal, kedua mencontohkan dan mengampanyekan perilaku tersebut kepada anggotanya. Dengan cara melalui pembuatan keputusan, memberi dorongan dan komunikasi dua arah. Etika kepemimpinan dapat membedakan kepemimpinan efektif dan yang tidak efektif (Ciulla, 1995).

Trevino et. al. (2003) mengategorikan pemimpin etis menjadi dua moral yaitu pribadi dan manajer. Tindakan pemimpin didasarkan pada prinsip-prinsip etika merupakan pemimpin etis (Trevino et al, 2003). Pemimpin etis menunjukkan konsistensi antara kata-kata dan perilaku, integritas, keadilan, dan membantu orang lain dan konsistensi ini akan membuat kepercayaan di antara pengikut (Avolio et al, 2004). Karyawan yang merasa pemimpin dapat dipercaya akan meningkatkan kadar sikap dan perilaku pro-sosial (Den Hartog & De Hoogh, 2008). Moral person merupakan inti dari kepemimpinan etis. Moral person sebagai bagian etika kepemimpinan etis dan moral manajer merupakan pilar kedua dari kepemimpinan etis (Trevino et al. 2000). Prinsip dasar kepemimpinan etis menghargai, melayani, keadilan, kejujuran, komunitas (Northouse, 2013). Pengelolaan bisnis memerlukan kepemimpinan etis yang kuat (Brown et al. (2005).

Trevino, Brown, dan Pincus Hartman (2003) mengidentifikasi tujuh karakteristik kepemimpinan etis yakni Tolak ukur kepemimpinan etis (Trevino et al 2003) yakni *People Orientation* (Berorientasi pada pegawai), *Visible ethical actions and traits* (Tindakan dan sifat etis yang terlihat), *Doing the right thing* (Melakukan hal yang benar), *Open Communicators and receptive listeners* (Komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif), *Setting ethical standards and accountability* (Menetapkan standar etika dan akuntabilitas), *Broad ethical awareness* (Kesadaran etis yang luas) dan *Decision making processess* (Proses pengambilan keputusan).

Adapun dalam etika penyelenggara pemilu diatur dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu berdasarkan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu adalah satu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu yang berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh seorang penyelenggara pemilu.

Etika penyelenggara pemilu dapat dikategorisasikan sebagai kaedah etika yang merupakan hasil penemuan hakim, dalam hal ini para komisioner DKPP yang mengadili perkara pelanggaran etika penyelenggara pemilu (Prasetyo, 2019). Pengaturan yang berkaitan dengan kode etik dan pedoman perilaku bagi penyelenggara pemilu

merupakan sebuah upaya pemurnian nilai bagi kelembagaan penyelenggara pemilu. Etika materiil dalam penegakan kode etik penyelenggara pemilu, tidak hanya dapat dijabarkan atau diimplementasikan dari aspek Peraturan DKPP mengenai kode etik penyelenggara pemilu saja, tetapi juga asas-asas penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu pun dapat dijadikan aspek etika materiil dalam penegakan kode etik. Dalam rangka penegakan kode etik penyelenggara pemilu, maka lembaga DKPP hadir untuk menjaga integritas, kemandirian dan kredibilitas (ethics) penyelenggara pemilu.

Peraturan Kode Etik Pemilu Pasal 21 Peraturan DKPP mengatur sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu yang terdiri dari:

1. teguran tertulis
2. pemberhentian sementara
3. pemberhentian tetap

Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu utamanya merupakan kewenangan dan tanggung jawab dari DKPP. Akan tetapi seiring dalam perkembangannya, untuk menciptakan penegakan kode etik yang efektif dan efisien, terdapat pula sebagian kewenangan penegakan kode etik yang dimiliki jajaran KPU maupun Bawaslu. Penegakan Kode Etik yang dimiliki oleh KPU merupakan penegakan kode etik yang bersifat internal terhadap jajaran KPU. Pengaturan perihal kode etik sebagaimana dimaksudkan diatur dalam Peraturan KPU Nomor 8

Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (PKPU 8/2019).

Mengacu pada PKPU *a quo*, maka KPU dapat melakukan klarifikasi secara internal atas dugaan pelanggaran tata kerja dan kode etik yang dilakukan oleh jajaran KPU, serta memberikan sanksi apabila dinyatakan terbukti bersalah. Adapun KPU juga dapat meneruskan perkara tersebut kepada DKPP terutama bilamana terdapat dugaan pelanggaran kode etik yang berat. Melalui kewenangan ini pula, KPU Kabupaten/ Kota juga berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan baik oleh jajaran ad hoc seperti PPK, PPS, dan KPPS.

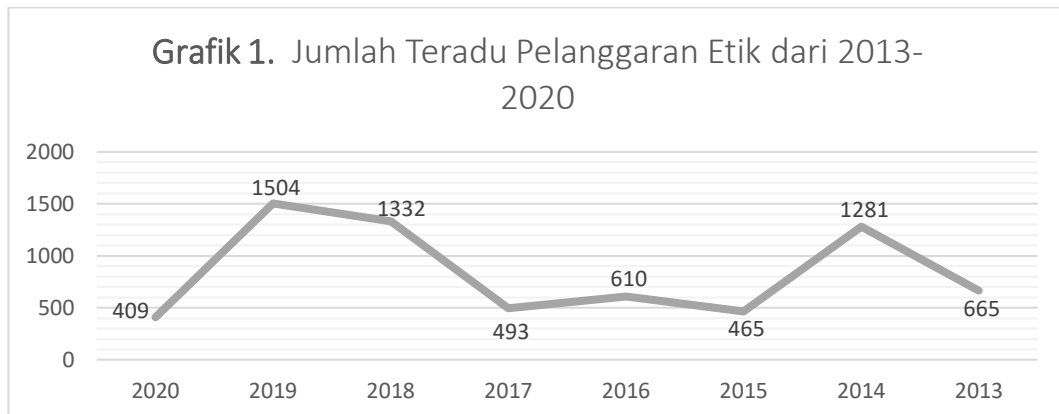
Perihal yang sama juga dapat ditemukan dalam penegakan kode etik di jajaran Bawaslu. Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Perbawaslu *a quo* pada pokoknya mengatur penyelesaian dugaan pelanggaran kode etik secara internal. Termasuk di dalamnya adalah kewenangan bagi Bawaslu kabupaten/Kota untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan

pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh jajaran ad hoc seperti Panwascam, Panwas Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS.

Dengan demikian DKPP tidak lagi melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh jajaran ad hoc KPU dan Bawaslu, kecuali apabila laporan tersebut disertai dengan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh atasannya. Ketentuan lebih lanjut perihal penanganan kode etik oleh DKPP diatur dalam Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (PDKPP 3/2017).

Adapun jumlah pengaduan pelanggaran etik di Indonesia cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari data berikut :

Grafik I.1. Jumlah Teradu Pelanggaran Etik dari 2012-2020

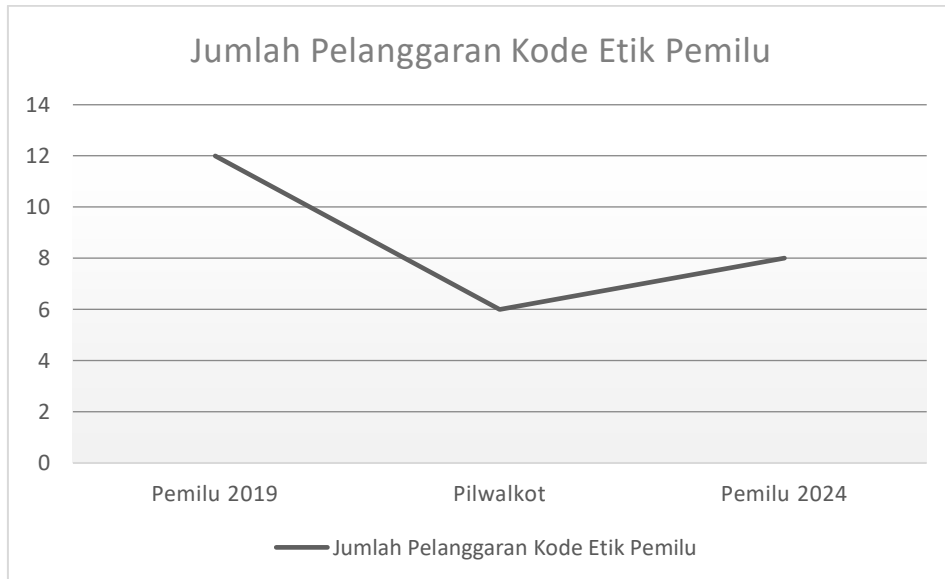


Sumber : Data DKPP-RI pada Lapkin DKPP tahun 2020, diolah oleh Penulis

Data ini menunjukkan meningkatnya penyelenggara pemilu yang diadukan karena melanggar etik. Hal ini tentu menjadi tantangan tersendiri dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Salah satu level penyelenggara pemilu yang memiliki tingkat kompleksitas masalah yang tinggi dan menjadi sorotan yakni penyelenggara pemilihan umum kota Makassar. Terkait pelanggaran kode etik, hal ini terus terjadi pada penyelenggaraan Pemilihan Umum di Kota Makassar dan terus berada pada jumlah yang cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat pada grafik dibawah ini:

Grafik I.2. Jumlah Pelanggaran Kode Etik Pemilu pada Pemilu 2019, Pilwalkot 2020 dan Pemilu 2024



Sumber : Data KPU Provinsi Sulawesi Selatan, diolah oleh Penulis (2023)

Berdasarkan grafik diatas, jumlah pelanggaran kode etik Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara terus terjadi. Pada tahun 2019, sebanyak 12 orang penyelenggara *ad hoc* yang terjerat kasus pelanggaran etik. 2 diantaranya adalah ketua PPK Kecamatan, OP/KPU dan anggota PPK pada beberapa Kecamatan/Kelurahan diantaranya Panakkukang, Bolang Raya, Untia, Jongaya, Biringkanaya dan Karampuang.

Adapun pada tahun 2020, terjadi penurunan angka pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu yaitu 6 orang. Pelanggar tersebut yakni Asriadi anggota PPS Malimongan Tua yang di sanksi dengan pemberhentian tetap. Kemudian Syamsuddin Dali anggota PPS Tammua, Gustamin Anggota PPS Malimongan Baru, Radiatusa Ketua

PPK Ujung Pandang, Handayani Hasan Ketua PPK Mariso, dan Dedy Miswar Ketua PPK Panakkukang yang kesemuanya melakukan pelanggaran kode etik/kode perilaku dan diberikan sanksi rehabilitasi dan diberikan rekomendasi.

Pelanggaran etik ini tidak lepas dari kepemimpinan di KPU kota Makassar. Dimana Komisioner KPU bertanggung jawab mengkonsolidasikan legitimasi dan kredibilitas terhadap tujuan dan visi organisasi, menciptakan kepercayaan dan mengembangkan hubungan pribadi pada penyelenggara pemilu. Namun berdasarkan observasi awal penulis ditemukan beberapa masalah diantaranya :

Pertama, orientasi komisioner KPU kota Makassar lebih menekankan pada pelaksanaan tugas pokok dan fungsi penyelenggara berdasarkan aturan yang berlaku. Hal ini ditandai dengan indikasi beberapa kasus pelanggaran kode etik cepat direspon dengan cepat melalui pendekatan hukum. Hal ini menyebabkan beberapa penyelenggara yang diberi sanksi melakukan protes bahkan hingga ada yang melapor ke DKPP. Padahal harusnya bisa dilakukan pendekatan personal terlebih dahulu, atau dengan kata lain melakukan deteksi dini dan persuasive agar tidak terjadi potensi pelanggaran bagi penyelenggara pemilu.

Kedua, Komisioner KPU kota makassar belum menekankan pada tindakan dan sifat etis dalam merespon potensi pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara *ad hoc*. Hal ini ditandai dengan



hubungan lebih dominannya koordinasi pimpinan dengan penyelenggara ad hoc dengan lebih menekankan pada pelaksanaan sesuai dengan PKPU dan aturan teknis lainnya. Sehingga tindakan yang dilakukan terkesan kaku.

Ketiga, Pimpinan dalam hal ini komisioner KPU kota Makassar sangat berhati – hati bertindak agar bertindak secara benar. Walaupun demikian, dalam kehati – hatian bertindak untuk menjaga integritas membuat hubungan antar pimpinan dan penyelenggara maupun ke masyarakat sedikit lebih terbatas.

Keempat, pimpinan KPU kota Makassar belum mampu menjadi komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif. Hal ini menjadi dilemma bagi pimpinan KPU karena disatu sisi harus mengedepankan transparansi dan akuntabilitas. Namun disisi lain penjelasan yang terbuka di publik menyebabkan beberapa penyelenggara ad hoc yang diduga melanggar kode etik merasa di pojokkan serta menganggap pimpinan KPU tidak membela posisinya.

Kelima, standar etika dan akuntabilitas yang digunakan KPU kota Makassar masih lebih pada penerapan berdasarkan Kode etik yang diatur dalam peraturan DKPP dan PKPU. Sementara dalam prakteknya, standar etika juga harus menekankan pada aspek budaya daerah dalam hal ini budaya yang sangat menjunjung siri'(harga diri). Sehingga miskomunikasi dan ketersinggungan rentan terjadi khususnya pada beberapa kasus pelanggaran yang ditangani KPU kota Makassar.

Keenam, Komisioner KPU Makassar telah memiliki kesadaran etis yang luas dalam menjalankan kepemimpinan penyelenggara pemilu kota Makassar. walaupun demikian, ketaatan pada aturan yang ketat membuat kesadaran untuk mendorong penyelenggara ad hoc lebih terbuka ke publik masih sulit dilakukan. Sehingga substansi demokrasi yang terbuka belum berjalan dengan baik.

Ketujuh, Proses pengambilan keputusan terhadap pemberhentian penyelenggara ad hoc di beberapa kasus pada pemilu 2019 dan Pilkada serentak 2020 dianggap beberapa kalangan tergesa – gesa. Hal ini membuat KPU kota Makassar disoroti bahkan di laporkan ke PTUN dan DKPP.

Problem kepemimpinan etis KPU kota Makassar dalam merespon dan menangani pelanggaran etik penyelenggara ad hoc menjadi masalah yang akan dianalisis secara mendalam. Olehnya itu penulis tertarik untuk Menyusun tesis dengan judul **Kepemimpinan Etis Penyelenggara Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Kode Etik Di Kota Makassar**. Adapun rumusan masalah yakni sebagai berikut

## **I.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana *People Orientation* (Berorientasi pada pegawai) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
2. Bagaimana *Visible ethical actions and traits* (Tindakan dan sifat etis yang terlihat) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
3. Bagaimana *Doing the right thing* (Melakukan hal yang benar), Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
4. Bagaimana *Open Communicators and receptive listeners* (Komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
5. Bagaimana *Setting ethical standards and accountability* (Menetapkan standar etika dan akuntabilitas) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
6. Bagaimana *Broad ethical awareness* (Kesadaran etis yang luas) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?
7. Bagaimana *Decision making processes* (Proses pengambilan keputusan) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar?

### **I.3. Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan dan menganalisis *People Orientation* (Berorientasi pada publik) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
2. Mendeskripsikan dan menganalisis *Visible ethical actions and traits* (Tindakan dan sifat etis yang terlihat) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
3. Mendeskripsikan dan menganalisis *Doing the right thing* (Melakukan hal yang benar), Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
4. Mendeskripsikan dan menganalisis *Open Communicators and receptive listeners* (Komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
5. Mendeskripsikan dan menganalisis *Setting ethical standards and accountability* (Menetapkan standar etika dan akuntabilitas) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
6. Mendeskripsikan dan menganalisis *Broad ethical awareness* (Kesadaran etis yang luas) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar
7. Mendeskripsikan dan menganalisis *Decision making processess* (Proses pengambilan keputusan) Pimpinan KPU dalam penanganan pelanggaran etik di kota Makassar

#### **I.4. Manfaat Penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat, baik secara akademik maupun secara pragmatis. Secara akademik, kajian ini dimaksudkan untuk meninjau Kepemimpinan etis KPU dalam Penyelesaian pelanggaran Kode Etik di Kota Makassar. Kajian dimaksudkan untuk melihat kepemimpinan etis komisioner KPU dalam penanganan pelanggaran etik.

Manfaat pragmatis, secara umum hasil-hasil kajian ini dapat memberi kontribusi pemikiran dan bahan pertimbangan bagi penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu dalam mewujudkan kinerja penyelenggara yang lebih baik. Manfaat lain dari hasil penelitian ini adalah dapat menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti-peneliti lain, terutama bagi peneliti yang berminat meneliti topik tentang organisasi publik terutama dalam perilaku penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian pelanggaran kode etik.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **II.1. Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma berasal dari bahasa Yunani *paradeigma* yang berarti “*an outstandingly clear or typical example or archetype*” (Merriam-Webster, 1977-830) atau sederhananya contoh atau tipe sesuatu yang sangat jelas. Dari definisi tersebut, beberapa ahli menggunakan kata model untuk paradigma dan kata paradigma untuk menyebut model. Dalam perkembangan selanjutnya, paradigma mulai populer digunakan para ahli sebagai suatu instrumen analisis berbagai bidang ilmu. Sejalan dalam perkembangan tersebut berbagai pengertian dan unsur-unsur paradigma mulai dirumuskan. Selanjutnya, terdapat 2 pengertian paradigma yang dikemukakan oleh Kuhn yaitu:

*(1) an achievement, a new, accepted way of solving a problem which then is used as a model of future work,” dan (2) „a set of shared values, the methods, standard and generalization shared by those trained to carry on the scientific work modelled on that paradigm. (Kuhn, 1970)*

Hal ini menjelaskan bahwa paradigma ialah sesuatu hal yang baru dan diterima yang memiliki seperangkat nilai bersama, metode, standar, dan generalisasi. Di sisi lain, sebagian ahli administrasi publik masih tetap menganggap bahwa paradigma sebagai suatu instrumen analisis yang cukup efektif dalam mengkaji perkembangan ilmu administrasi publik (Tjokroamidjojo, 1987:16-24). Misalnya Nicholas Henry (menjelaskan enam paradigma), George Frederickson (lima paradigma), John Beuchner (empat paradigma), Robert Prestus dan John Pfiffner (tiga paradigma), dan Felix Nigro (tiga paradigm) atau Keith Henderson (empat paradigma). Sebelum itu, beberapa ahli juga

telah merumuskan berbagai teori sebagai dasar untuk memahami gejala-gejala yang berkembang dalam administrasi publik. Sebagaimana dicatat K. Bailey, menyangkut perkembangan administrasi dirumuskan empat macam teori, antara lain :

1. Teori deskriptif, berkaitan dengan struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya;
2. Teori normatif, atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini ialah alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi negara (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan;
3. Teori asumptif, berkaitan pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator;
4. Teori instrumental, berkaitan dalam peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan elektivitas pencapaian tujuan suatu negara.

Sehingga, Dari keempat teori tersebut selanjutnya berkembang suatu proses pembentukan tiga pilar utama administrasi publik, yaitu: (1) Perilaku organisasi, dan perilaku manusia dalam organisasi-organisasi publik, (2) Teknologi manajemen, dan lembaga-lembaga implementasi kebijaksanaan, dan (3) Kepentingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individual dan persoalan-persoalan pemerintahan.

Dalam kaitan paradigma administrasi publik, telah muncul berbagai paradigma yang menggambarkan berbagai perubahan dan perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Beberapa paradigma “klasik” seperti yang dirumuskan Nicholas Henry dan George Frederickson, Kemudian juga paradigma baru “*Reinventing Government*” yang dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler mendapat tempat tersendiri di kalangan ilmuwan dan praktisi administrasi publik. Selain itu, dari Indonesia juga muncul nama Mustopadidjaja yang mencoba merumuskan paradigma yang lebih merupakan teori dasar, atau merupakan dasar-dasar teori, yang mengungkapkan konsep-konsep pokok yang terdapat dalam berbagai paradigma di atas. Secara singkat hasil-hasil pemikiran administrasi publik yang dirumuskan oleh Nicholas Henry, George Frederickson, dan Mustopadidjaja dapat dilihat sebagai berikut yang akan dibatasi pada beberapa komponen penting dalam sistem paradigma yaitu fokus dan locus kajian, sebagaimana disarankan Golembiewski (1977: 27-37) dan tokoh-tokoh teorisi pendukung setiap paradigma.

### **II.1.1 Paradigma Administrasi Publik Menurut Nicholas Henry**

Pada paradigma pertama Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926) adalah pemisahan urusan politik dari urusan administrasi



dalam fungsi pokok pemerintah, dimana substansi ilmu politik hanya meliputi masalah-masalah politik, pemerintahan, dan kebijaksanaan, sedangkan substansi administrasi pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam sistem birokrasi pemerintah. Lalu, Locus politik meliputi badan-badan legislatif dan yudikatif dengan tugas pokok membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara, sementara locus administrasi pada badan-badan eksekutif dan tugasnya menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut (Goodnow, 1900:10-11).

Kemudian, Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937) fokus dianggap yang terpenting, sedangkan locus tidak dipermasalahkan. Administrasi publik dipandang memiliki sifat universal, artinya dapat diimplementasikan pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip dipandang sebagai unsur penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Para teoritikus lainnya yang dapat dikategorikan dalam paradigma ini adalah Willoughby, Henry Fayol, Mary Parker Follet, James Mooney dan Alan Reiley, Frederick Taylor, serta Luther Gulick dan Lyndall Urwick yang terkenal dengan prinsip

POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, CO-ordinating, Reporting, and Budgeting*).

Paradigma berikutnya, Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970) dimana kembalinya eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik karena administrasi publik pada dasarnya mengabdikan kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdian dalam membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien. Locus administrasi publik pada paradigma ini ialah lingkungan birokrasi pemerintahan. Para tokoh yang termasuk paradigma ini, di antaranya Chester Barnard, Herbert Simon, Allen Schick, Frederick Mosher, Robert Dahl, dan Dwight Waldo.

Paradigma keempat, Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik (1956-1970), yang terpenting adalah fokus sedangkan locus bukan suatu persyaratan. Dengan prinsip ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi perhatian paradigma ini. Tokoh-tokoh administrasi publik yang dicatat termasuk dalam paradigma ini, antara lain Keith Henderson, James March dan Herbert Simon.

Paradigma selanjutnya, Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-Sekarang) ialah pembaharuan dari paradigma sebelumnya. Dalam hubungan ini, locus administrasi bukan hanya terbatas pada bidang administrasi, tetapi mulai merambah kepada teori organisasi. Fokus administrasi pun berkembang kepada teori administrasi yang lebih mempersoalkan bagaimana seharusnya suatu organisasi berjalan, orang-orang berperilaku, dan keputusan-keputusan diambil. Tokoh-tokoh administrasi publik yang dapat dikategorikan dalam paradigma ini antara lain Charles Lindbloom, Gerald Caiden, Louis Gawthrop, D.H. Rosenbloom, R.T Golembewski, Frederick Mosher, dan Amitai Etzioni.

Terakhir, paradigma *Governance* atau Tata Kelola (1990-Sekarang) yang melihat bahwa peran profit, nirlaba, dan sektor publik yang dapat mengubah tata kelola pemerintahan. Ditambah faktor pendukung lainnya seperti globalisasi, internet, dan jejaring sosial.

### **I.1.2.Paradigma Administrasi Publik Menurut George Frederickson**

Model Birokrasi Klasik adalah struktur atau desain organisasi dan fungsi atau prinsip prinsip manajemen, sedangkan locusnya adalah berbagai bentuk organisasi pemerintah dan bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan dalam paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas. Tokoh administrasi

yang dapat dikategorikan dalam paradigma ini antara lain Frederick Taylor, Max Weber, Woodrow Wilson, serta L. Gulick dan L. Urwick.

Birokrasi Neo-Klasik dimana mengandung nilai yang hampir serupa dengan paradigma pertama, tetapi berbeda pada fokus dan locus. Fokus dari paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang diambil birokrasi pemerintahan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem, dan penelitian operasinya, sedangkan locusnya adalah keputusan yang dihasilkan. Tokoh-tokoh yang dapat dimasukkan ke dalam paradigma ini antara lain Herbert Simon, William Gore, Richard Cuert, dan James March.

Model Kelembagaan yang berfokus pada pemahaman tentang perilaku birokrasi yang dilihat juga sebagai suatu organisasi yang menyeluruh. Masalah-masalah efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi kurang mendapat perhatian. Salah satu perilaku birokrasi yang diungkapkan dalam paradigma ini ialah proses pengambilan keputusan yang inkremental dan gradual, yang dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijaksanaan dan berbagai kemungkinan bias dari pejabat politis. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain

Charles Linblom, J. Thomson, Michel Crozier, Anthony Downs, Frederick Mosher, dan Amitai Etzioni.

Model Hubungan Antar Manusia berfokus pada dimensi-dimensi hubungan antar-manusia dan aspek sosial-psikologi dalam tiap bentuk organisasi dan birokrasi. Sedangkan nilai-nilai yang mendasari adalah partisipasi dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status dan hubungan antarpribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, dan optimasi kepuasan. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain Rensis Likert, Daniel Katz dan Robert Kahn, Warren Bennis, dan Eugene McGregor.

Model Pilihan Publik memiliki makna bahwa administrasi publik tidak terlepas dari politik, sedangkan locusnya adalah pilihan-pilihan publik dalam pelayanan barang dan jasa yang harus diberikan oleh berbagai bentuk dan jenis organisasi. Singkatnya, "Bentuk ekonomi politik modern," kata Frederickson, yang didasarkan pada pilihan pendekatan antara ekonomi pasar bebas dan pilihan publik." Tokoh-tokoh dalam paradigma ini adalah Vincent Orstrom, James Buchanan, Michel Olson, dan George Tullock.

### **I.1.3. Paradigma Administrasi Publik Menurut Mustopadidjaja**

Pertama, Paradigma Struktural-Fungsional berfokus pada kajian atau permasalahan dalam disain dan fungsi organisasi, yakni melihat birokrasi sebagai suatu organisasi yang disusun secara rasional berdasarkan pembagian kerja dan fungsi-fungsi spesifik menurut hierarki serta kewenangan tertentu, kemudian dijalankan oleh tenaga-tenaga yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Bila dikaitkan dengan prinsip-prinsip administrasi yang universal dan ilmu administrasi yang bebas-nilai, sehingga paradigma ini menganggap bahwa melalui model birokrasi tersebut, maka nilai-nilai efisiensi, ekonomi, efektivitas dan produktivitas dari paradigma ini akan dapat dicapai.

Kedua, Paradigma Birokrasi Klasik serupa dari Frederickson dan Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi dari Henry dapat digolongkan dalam kelompok ini karena paradigma-paradigma tersebut lebih melihat organisasi sebagai suatu sistem tertutup, yang secara eksplisit tidak memperhatikan hubungan dengan organisasi lain maupun dengan lingkungan sosial ekonomi yang lebih luas.

Ketiga, Paradigma Perilaku berkaitan dengan pengamatan dan analisis yang difokuskan pada dimensi kemanusiaan dalam organisasi dan manajemen, sebagai reaksi terhadap pandangan struktural-fungsional yang mengabaikan aspek-aspek tersebut, dan memperhitungkan beberapa aspek perilaku manusia dalam

konteks kehidupan berorganisasi. Disisi lain, berbagai pendekatan yang berfokus pada proses pembelajaran (*learning paradigm*) dapat dikelompokkan ke dalam paradigma ini.

Keempat, Paradigma Sistemik berpusat pada pendekatan komprehensif dan terpadu dimensi-dimensi administrasi dan menempatkan birokrasi sebagai suatu sistem organisasi dan manajemen yang secara dinamik mengadakan interaksi dengan lingkungan internal (*inner system*) maupun eksternal (*outer system atau contingencial*). Pilar bangunan Paradigma Sistemik ini dibangun dari berbagai teori dan pendekatan dalam Paradigma Struktural-Fungsional dan Paradigma Perilaku. Selain itu, paradigma ini menganut adanya nilai-nilai keserasian, keseimbangan, kontinuitas, dan optimalisasi pencapaian tujuan

Terakhir, Paradigma Kajian Kebijakan Publik lebih memfokuskan perhatian dan analisisnya kepada keseluruhan substansi dari proses kebijakan, mulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kinerja yang harus dilakukan dengan sistem administrasi publik, baik dalam konteks substansi permasalahan di dalam sistem itu sendiri maupun dalam interaksinya secara dinamis dan *contingencial* dengan lingkungan eksternalnya. Sisi lain, locus dari paradigma ini adalah sistem administrasi publik dalam berbagai unsur, satuan, posisi, peran dan dinamikanya.

Selain itu, dilihat dari sudut pandang administrasi publik, terdapat juga paradigma-pradigma baru yang muncul disebut dengan “Era Administrasi Pembangunan”. Pada tahun 1970 United Nation Organization mencanangkan dimulainya Era Pembangunan. Meskipun pada era ini belum tampak ahli administrasi publik yang mengajukan paradigma baru, tetapi banyak sekali pemikiran yang ditujukan pada pemecahan masalah-masalah pembangunan. Pemikiran-pemikiran tersebut terutama berkaitan dengan konsep-konsep perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat atau warga negara dan mendapat perhatian dari para cendekiawan dan praktisi administrasi publik sehingga layak disebut paradigma. Pada paradigma ini sendiri konsep paling penting ialah “*Reinventing Government*” oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Lalu, “*Banishing Bureaucracy*” oleh David Osborne dan Peter Plastrik, dan “*Good Governance*” yang dirumuskan oleh UNDP bagi negara-negara berkembang dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab.

Secara singkat perjalanan paradigma administrasi publik di runut dalam kronologi, dapat dirumuskan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel II.1  
Paradigma Administrasi Publik

Paradigma Administrasi Publik	Tahun
-------------------------------	-------



Era Awal Administrasi Publik	1887-1900
Era Paradigma Dikotomi Politik-Administrasi	1900-1926
Era Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi	1927-1937
Era Pertentangan Konsep	1938-1947
Era Kompromi Pemikiran	1947-1950
Era Paradigma Adminsitration Negara Sebagai Ilmu Politik	1950-1970
Era Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik	1956-1970
Era Paradigma Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik	1970-an
Era Administrasi Pembangunan	1970-1990

Sumber: Anwaruddin, A. (2004) Hal. 16

## II.2. Organisasi Publik

### II.2.1. Definisi Organisasi Publik

Organisasi merupakan suatu hal yang sangat penting dalam keberlangsungan hidup manusia. Sehingga dalam usaha menyederhanakan urusan-urusan pribadi dan urusan-urusan bersama, manusia cenderung mengorganisasikan diri. Merujuk beberapa definisi terkait organisasi dikemukakan oleh Max Weber dalam Michael M. Harmon & Richard T. Mayer (2014) bahwa suatu perhimpunan orang-orang yang membiasakan diri untuk memenuhi perintah para pimpinan dan yang mempunyai

kepentingan pribadi dalam berlanjutnya dominasi berdasarkan partisipasi mereka sendiri dan keuntungan-keuntungan yang dihasilkan, telah membagi-bagi penggunaan fungsi-fungsi itu dikalangan mereka sendiri yang akan siap melayani pelaksanaannya.

Secara lengkap, organisasi menurut Rosenweg dalam Ali Basyah Siregar, (22:1987), organisasi dapat dipandang sebagai :

1. Sistem sosial, yaitu orang-orang dalam kelompok.
2. Integritas atau kesatuan dari aktivitas-aktivitas orang yang bekerja sama.
3. Orang-orang yang berorientasi atau berpedoman pada tujuan bersama.

Dalam pemahaman lebih lanjut, organisasi publik sendiri tentunya memiliki makna yang serupa dengan definisi organisasi seperti yang dijelaskan diatas. Perbedaannya tentu terletak pada jenis organisasi itu sendiri. Misalnya birokrasi, privat, dan Nonprofit. Dimana perbedaannya antara lain:

#### 1. Kekuasaan dan Politik

Peranan dan ambisi politik dari aktor-aktor politik pemerintahan dan birokrasi jauh lebih dominan dibandingkan dengan yang dimiliki para pelaku bisnis dan nonprofit, yang kemudian tampak dalam praktek pelayanan kepada masyarakat.

## 2. Sistem kewenangan

Dalam hal birokrasi sering kali kompleks dan tumpang tindih. Berbeda dengan sistem kewenangan dalam dunia bisnis yang umumnya lebih sederhana dan jelas.

3. Para manajer dari organisasi bisnis relatif lebih bisa bertindak dan merumuskan suatu kebijaksanaan dan bahkan juga dalam menggunakan cara yang dianggap paling efektif dalam melaksanakannya sepanjang hal itu tidak secara tegas dilarang. Sedangkan organisasi swasta, pesan yang penting ialah jalan saja sampai saya mengatakan berhenti, sedangkan bagi manajer publik, pesannya ialah jangan lakukan kecuali diperintahkan.

4. Loyalitas dan ketaatan masyarakat kepada pemerintahan dan negara, apakah disebabkan demokratisasi atau aturan normatif jauh lebih tinggi dari pada loyalitas dan ketaatan para pelanggan dan konsumen terhadap organisasi bisnis dan nonprofit.

5. Organisasi bisnis secara internal lebih efisien, ke luar berjiwa *entrepreneur* dan agresif dan hanya terkait pada satu sasaran tunggal, mencari keuntungan. Berbeda dengan organisasi publik dalam memberikan pelayanan lebih berpedoman pada prinsip birokratik, kualitas pelayanan yang diberikan tidak menjadi keharusan diukur dengan untung dan rugi terkadang

mengaburkan konsep efisiensi, sehingga ke dalam tidak efisien.

6. Sumber daya lebih banyak dikuasai pemerintah, sedangkan organisasi swasta dapat memilikinya dengan bayaran yang cukup tinggi. Sedangkan organisasi nonprofit tinggal menerima tenaga yang relatif kurang profesional, kecuali dalam bidang keagamaan dan pendidikan.
7. Analisis faktor lingkungan. Ini dikarenakan bentuk, sifat dan ciri lingkungan yang dihadapi masing-masing organisasi ada perbedaan dilihat dari situasi maupun kondisi.

### **II.2.2. Peran Organisasi Publik**

Pembahasan mengenai organisasi publik merupakan salah satu fokus dari studi administrasi publik. Sehingga dalam kaitannya peran tentunya kajian organisasi publik memberi fokus pada tiga perspektif, yakni; (1) bagaimana pengembangan birokrasi; (2) bagaimana pengembangan pelayanan publik; (3) bagaimana pengembangan kebijakan publik. Tiga fokus tersebut harus mendapat kajian secara bersamaan karena fungsi utama organisasi publik adalah sebagai pelaksana kebijakan publik dan sebagai agen pelayanan publik. Selain itu, nama lain dari organisasi yang melaksanakan dua fungsi ini adalah birokrasi pemerintahan. Sehingga organisasi publik, sering diidentikkan dengan birokrasi. Maka ketika mendiskusikan organisasi publik,

sesungguhnya akan berkaitan dalam mendiskusikan perihal birokrasi.

Reformasi politik tahun 1998 telah memberi pengaruh terhadap manajemen organisasi publik di Indonesia. Salah satu yang cukup penting pengaruhnya adalah pergeseran peran organisasi publik di daerah akibat perubahan manajemen pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik atau otonomi daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Maka Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, dalam ikhtiar bangsa untuk memperkuat otonomi daerah, undang-undang tersebut diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga undang-undang ini, masyarakat di daerah diberi kebebasan untuk memilih kepala daerahnya secara langsung. Akhirnya, dalam lebih memperbaiki organisasi publik (pemerintahan) Undang-Undang tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut studi yang dilakukan oleh Tangkih mengatakan dari seluruh aspek manajemen organisasi modern, faktor yang paling dominan mempengaruhi pergeseran peran organisasi publik adalah; kepemimpinan, struktur, dan sumber daya manusia. (Tangkih, Hessel Nogi S (2007)).

1. Kepemimpinan. Peran kepemimpinan dalam organisasi merupakan peran paling vital dan strategis. Pemimpin menjadi aktor utama dalam merumuskan visi, misi dan program organisasi, mengarahkan kegiatan dan hubungan organisasi dengan lingkungannya, hingga menyelesaikan konflik dalam organisasi termasuk konflik organisasi dengan lingkungannya.
2. Struktur. Dalam kaitan ini pertanyaan mendasar ialah struktur organisasi yang bagaimana yang memperbaiki kapasitas organisasi dalam menjalankan fungsinya?. Oleh karena itu desain atau struktur organisasi sangat perlu dirancang dengan hati-hati. Namun setidaknya ada beberapa pendekatan struktur yang biasa digunakan yaitu pendekatan manajemen, pendekatan efektivitas dan pendekatan spesialisasi dan koordinasi.
3. Sumber daya manusia. Singkatnya, dengan pergeseran manajemen sumber daya organisasi maka dituntut untuk mengelola sumber daya aparatur dengan lebih fokus. Maka apabila pada organisasi pemerintah daerah dulu sumber daya manusia dikelola oleh Biro (untuk tingkat provinsi) atau salah satu Bagian di Sekretariat Daerah (untuk kabupaten/kota), kini pemerintah daerah memiliki Satuan

Kerja Perangkat Daerah (SKPD) khusus yang menangani sumber daya manusia tersebut.

### **II.2.3. Eksistensi Organisasi Publik**

Dalam penerapannya tentu banyak kita temukan organisasi publik di lingkungan sekitar. Terlebih di era industrial sekarang, kehidupan manusia menjadi terspesialisasi, maka eksistensi individu dan kelompok dibangun atas basis organisasi. Sehingga agar eksistensi guru dapat diperjuangkan dalam kebijakan pemerintah, dibentuk Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), untuk mengorganisir PNS dalam politik, pemerintahan Orde Baru membentuk Korp Pegawai Negeri Sipil (KORPRI). Agar petani memiliki daya tawar politik dibentuk Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), para dokter juga membentuk Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Demikian halnya dalam kehidupan beragama, guna mewadahi kepentingan umat, terbentuk berbagai organisasi masyarakat Islam, seperti NU, Muhammadiyah, dan sebagainya.

Lebih lanjut, di era reformasi sekarang ini, dengan wajah demokrasi yang sangat liberal, seluruh jabatan politik di pilih secara langsung oleh rakyat. Organisasi seringkali menjadi kendaraan politik yang efektif. Organisasi masyarakat seperti NU, dan Muhammadiyah, tampil menjadi organisasi paling “laris” pada musim politik pemilu. Para politisi yang sedang berkompetisi menarik minat masyarakat pemilih, berbondong-bondong

mendatangi tempat-tempat pengajian, pondok pesantren dan para ulama untuk mengambil hati pengikut ormas islam tersebut. Tidak sedikit elit ormas islam tersebut kemudian memandang fenomena itu sebagai kesempatan mendapatkan kekuasaan di pemerintahan. Dalam formasi sosial demikian, elit ormas islam kemudian tampil menjadi pejabat di parlemen maupun eksekutif.

Selain itu, relasi pemerintah dengan organisasi masyarakat terus terbangun dalam proses kebijakan publik. Sebagaimana dinyatakan oleh Agus (2016:18) perumusan dan implementasi kebijakan publik berwajah representasi para elit organisasi masyarakat. Terbangun stigma bahwa keinginan rakyat dapat digambarkan oleh keinginan elit mereka. Produk kebijakan publik kemudian hanya menguntungkan para elit dan sedikit dinikmati oleh rakyat. Organisasi masyarakat berubah orientasi, dari pemberdayaan menjadi pembajakan politik dan sumber ekonomi para elit mereka. Tidaklah berlebihan untuk kita sebut negeri ini panggung para elit, diurus oleh elit, dan dinikmati oleh elit.

Dalam penerapannya pun, peralihan dari sistem otoritarian ke sistem demokratik dewasa ini merupakan periode yang amat sulit bagi proses reformasi birokrasi. Menurut Tikson, D (2013) hal tersebut karena birokrasi yang bersifat multidimensi, antara lain struktur yang tidak cocok dengan misi pelayanan, budaya



pelayanan belum berkembang, profesionalisme dan sumber daya manusia (SDM) buruk, dan lingkungan politik yang kurang sehat. Struktur birokrasi masih berorientasi pada kontrol dan kekuasaan daripada memberikan pelayanan. Distribusi kewenangan penyelenggaraan suatu urusan cenderung tidak dilakukan secara utuh, tetapi parsial. Subyektivitas masih lazim ditemui di birokrasi dengan rasionalitas dan profesionalisme yang jauh dari harapan. Kondisi birokrasi seperti ini antara lain disebabkan oleh adanya berbagai masalah, seperti: korupsi, intervensi politik, dan konflik.

### **II.3. Etika Organisasi**

Istilah Etika organisasi ialah ketika seseorang menerapkan konsep etika pada organisasi, ia mempertimbangkannya secara menyeluruh dampak organisasi terhadap seluruh pemangku kepentingannya. Oleh karena itu, etika organisasi dapat didefinisikan sebagai Mengidentifikasi dan menerapkan standar perilaku di dalam dan untuk organisasi yang akan memastikan bahwa kepentingan semua pemangku kepentingannya dihormati. Etika organisasi dengan demikian mengacu pada nilai-nilai dan standar yang menentukan interaksi antara bisnis dan pemangku kepentingannya (Veijeren, J.M. 2011:6)

Menurut Lozano, J. M. (2003) etika organisasi adalah serangkaian nilai yang mengidentifikasi suatu organisasi, dari dalam (atau, dengan kata lain, bagaimana mereka yang bekerja di organisasi tersebut memahaminya) serta dari sudut pandangnya. tanpa (persepsi

organisasi oleh mereka yang berurusan dengannya). Lebih lanjut menurutnya, berarti bahwa ketika berbicara tentang etika organisasi, seseorang dapat berbicara dari berbagai perspektif (Lozano, J. M. 2003: 46):

1. Seseorang dapat fokus pada praktiknya: dari sini spesifik yang relevan adalah mengidentifikasi hal-hal yang sebenarnya menyusun praktik organisasi. Artinya, pada dasarnya menjadi sadar.
2. Seseorang dapat fokus pada pernyataan formal: dari sini perspektif yang relevan adalah menguraikannya wacana yang diusulkan sebagai acuan nilai efektivitas organisasi. Pada dasarnya melibatkan deklarasi atau pernyataan formal.
3. Seseorang dapat fokus pada proses: relevan dengan etika organisasi dari perspektif ini bersifat organisasional proses pembelajaran yang memungkinkan pengulangan terus-menerus dan kolaborasi serta penafsiran ulang hubungan tersebut yaitu hubungan antara pernyataan dan praktik. Artinya, pada dasarnya menceritakan dan melembagakan.
4. Seseorang dapat fokus pada proyek, menekankan dari perspektif ini ialah relevan dengan inovasi dan penciptaan identitas perusahaan. Keduanya harus dilihat sebagai ekspresi kontribusi yang diberikan organisasi kepada masyarakat sejauh ia sekaligus

merupakan pelaku ekonomi dan aktor sosial. Artinya, pada dasarnya untuk membangun dan untuk melembagakan.

Etika organisasi menurut Koh dan Boo (2001) terdiri dari *top management support for ethical behavior, the ethical climate in the organization, dan the association between ethical behavior and career success*. Hal tersebut dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Top Management Support for Ethical Behavior**

Dalam sebuah organisasi, para karyawan diharapkan dapat menerima dan menjalankan perintah-perintah dari manajemen puncak, walaupun jika perintah-perintah tersebut bertentangan dengan ketentuan para karyawan dari apa yang mereka anggap benar (Koh dan Boo, 2001). Konsisten dengan teori *cognitive dissonance*, konflik atau ketidakcocokan tersebut dapat menjadi pertimbangan dari stres yang akan mengarah kepada tingkat kepuasan kerja yang lebih rendah. Dengan perspektif dari teori keadilan, manajemen puncak yang mendukung perilaku beretika dianggap telah berlaku adil terhadap para karyawannya. Yang kemudian akan menghasilkan tingkat kepuasan kerja karyawan yang lebih tinggi.

### **2. Ethical Climate**

Iklim etika dan perilaku beretika merupakan dua konsep yang berbeda. Iklim etika suatu organisasi ditetapkan melalui persepsi bersama dari bagaimana persoalan etika seharusnya

dipertimbangkan dan apa perilaku yang benar secara etika (Deshpande, 1996). Pada penelitian dari manajer-manajer pada sebuah organisasi non profit besar, Deshpande (1996) menemukan bahwa sebuah organisasi dapat mempengaruhi kepuasan kerja para karyawan dengan memanipulasi iklim etika. Selanjutnya bukti-bukti menunjukkan bahwa para karyawan tampak menginginkan konsistensi diantara sistem nilai etika mereka dengan iklim etika dari organisasi (Koh dan Boo, 2001).

### **3. *Association between Ethical Behavior and Career Success***

Ketika organisasi mengakui dan menghargai nilai-nilai yang konsisten dengan yang dinilai oleh para karyawan, mereka akan memperoleh tingkat kepuasan kerja yang lebih besar dalam pekerjaan mereka. Berdasarkan pada teori *cognitive dissonance*, sebaliknya juga benar dalam perusahaan yang menguatkan perilaku yang tidak beretika. Begitu juga melalui perspektif teori keadilan, karyawan yang berperilaku beretika yang tidak dihargai dan dipertimbangkan karena mereka tidak ingin berkompromi dengan nilai-nilai etika mereka, akan merasa frustrasi dan kemudian akan mengalami tingkat kepuasan kerja yang lebih rendah (Koh dan Boo, 2001).

## **II.4. Kepemimpinan Etis**

### **II.4.1. Definisi Kepemimpinan Etis**

Kepemimpinan Etis merupakan pemimpin yang senantiasa melakukan perbuatan-perbuatan sesuai asas atau etika yang disepakati secara umum. Rukmana (2007) menyatakan pemimpin etis merupakan kemampuan dan kesiapan seseorang agar dapat mempengaruhi serta mengajak dan mengajari orang lain atau kelompok dalam mencapai suatu tujuan dengan menggunakan nilai moral atau etika yang ada. Lalu, Brown et al. (2005) mengemukakan bahwa kepemimpinan etis ialah suatu hasil gambaran melalui perbuatan yang sesuai dengan kaidah norma antara orang-orang yang atau bawahannya dengan mempertimbangkan keputusan yang seimbang dan sebenarnya.

Lebih lanjut Brown et al. (2005) juga menjelaskan bahwa kepemimpinan etis merupakan kepemimpinan yang mengacu pada tampilan perilaku yang konsisten dengan norma-norma yang sesuai, yang terlihat dari sisi perbuatan dan hubungan para pemimpin. Selanjutnya, Malik et al. (2016) mengemukakan para pemimpin akan dianggap etis apabila telah dalam kehidupan profesional dan pribadi mereka dan mereka juga adalah pemimpin yang berpusat pada prinsip dengan perhatian dan kepedulian terhadap masyarakat dalam pengambilan keputusan dan gaya kepemimpinan mereka. Artinya bahwa pemimpin yang ada dalam berperilaku sesuai mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi terutama dalam mengambil suatu keputusan. Hal ini juga kurang

lebih sejalan dengan pendapat Trevino et. al. (2003) mengategorikan pemimpin etis menjadi dua moral yaitu pribadi dan manajer. Tindakan pemimpin didasarkan pada prinsip-prinsip etika merupakan pemimpin etis (Trevino et al, 2003). Pemimpin etis menunjukkan konsistensi antara kata-kata dan perilaku, integritas, keadilan, dan membantu orang lain dan konsistensi ini akan membuat kepercayaan di antara pengikut (Avolio et al, 2004).

Menurut Jones menegaskan bahwa perilaku etis adalah hasil dari disposisi pribadi seseorang, karakternya dan bukan hasil dari pengalaman belajar. Dia menegaskan bahwa pemimpin etis adalah konstruksi asketis, dimana asketis menggambarkan orang yang mampu mengendalikan diri, memiliki tujuan, dan penuh perhatian terhadap konsekuensi (Jones, 1995). Ia melanjutkan bahwa orang yang asketis hidup dari dalam. Ia adalah orang yang menganggap kehidupan sebagai kesempatan untuk berkomitmen mencapai tujuan yang lebih tinggi daripada kebahagiaan dan kesejahteraannya sendiri (Jones, 1995, hal. 869). Kriteria yang relevan untuk menilai perilaku etis seorang pemimpin meliputi nilai-nilai individu, niat sadar, kebebasan memilih, tahap perkembangan moral, jenis pengaruh yang digunakan, dan penggunaan perilaku etis serta tidak etis (G. Yukl, 2006). Beberapa ciri perilaku pemimpin yang etis yaitu:

#### Tabel II.2. Perilaku Pemimpin Etis

<b>The Ethical Leader</b>	<b>The Unethical Leader</b>
Is humble	Is arrogant and self-serving
Is Concerned for the greater good	Excessively promotes self interest
Is honest and straightforward	Practices deception
Fulfils commitments Strives for fairness	Breaches agreements
Strives for fairness	Deals unfairly
Takes responsibility Shows respect for each individual	Shifts blame to others
Shows respect for each individual	Diminshes others dignity
Encourage and develops others Serves others	Neglects follower development
Serves others	Withholds help and support
Shows courage to stand up for what is right	Lacks courage to confront unjust acts

Sumber : Zanderer (1992)

#### **II.4.2. Nilai-Nilai Kepemimpinan Etis**

Nilai-nilai etika dalam lingkungan organisasi ditekankan dan diperkuat terutama melalui kepemimpinan berbasis nilai, yang dapat didefinisikan sebagai hubungan antara pemimpin dan rekan kerja, berdasarkan nilai-nilai bersama yang diinternalisasikan, yang ditindaklanjuti oleh pemimpin (Daft, 2007). Nilai adalah prinsip umum yang memandu tindakan. Nilai bukanlah tindakan, melainkan kode yang mendasari sanksi atau hukuman bagi beberapa pilihan perilaku dan penghargaan bagi perilaku lainnya. Menurut Dolan et al (2006), nilai moral etis berkaitan pada bentuk perilaku yang harus dijalani

seseorang untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam bentuk nilai akhir. Kata “moral” berasal dari bahasa Latin “mores” yang berarti adat istiadat.

Lebih lanjut, berdasarkan teori kebajikan (nilai), ada lima nilai yang penting bagi pemimpin etis menurut (Blanchard & Peale, 1996):

1. Kebanggaan. Kurangnya harga diri seorang pemimpin yang beretika akan sulit menerima penghargaan dan rasa hormat dari para pengikutnya. Etis para pemimpin menunjukkan kebanggaan yang sehat, bukan kesombongan, karena garis pemisah di antara mereka tipis karena kuat kecenderungan egois dalam diri manusia. Para pemimpin yang beretika menyadari bahwa cinta diri yang berlebihan adalah sebuah keburukan, bukan kebajikan.
2. Kesabaran. Dalam proses penerapan strategi yang memungkinkan suatu organisasi mencapai tujuannya, seorang pemimpin adalah dihadapkan pada kendala dari lingkungan internal dan eksternal, keengganan dan kurangnya komitmen dari pihak bawahan. Karena dibutuhkan waktu untuk mengatasi hambatan sehingga kesabaran adalah hal yang paling penting.
3. Kebijaksanaan. Kehati-hatian adalah kebajikan yang mengacu pada penerapan penilaian yang bijaksana dalam urusan praktis. Hal ini dianggap sebagai ukuran kebajikan moral karena memberikan model tindakan yang baik secara etis. Seorang pemimpin yang mempunyai kebiasaan menerapkan kehati-hatian



dan ketabahan tidak akan cenderung melakukan praktik yang tidak etis bahkan pada saat segala sesuatunya tidak berjalan sesuai rencana.

4. Kegigihan. Hal ini mengacu pada perjuangan pemimpin untuk mencapai tujuan dan usahanya yang berkelanjutan untuk mengambil semua langkah yang diperlukan untuk mencapainya, bahkan jika hal tersebut melibatkan pengorbanan dan risiko pribadi. Kegigihan terletak pada upaya untuk mengatasi “tindakan” yang membenarkan perilaku tidak etis ketika seseorang merasa terbebani oleh tekanan yang semakin besar, karena rasa tanggung jawab terhadap orang lain.
5. Perspektif. Hal ini dipahami sebagai kemampuan untuk memahami apa yang benar-benar penting dalam situasi tertentu.

#### **II.4.3. Karakteristik Kepemimpinan Etis**

Pemimpin adalah pengaruh utama terhadap perilaku etis dalam suatu organisasi (Hitt, 1990; Jansen & Von Glinow, 1985) dan bertanggung jawab atas norma dan kode etik yang memandu perilaku karyawan (Bennis & Nanus, 1985; Cyrt, 1990). Bagi Enderle, ada tiga tugas etis yang secara normatif harus dilibatkan seorang pemimpin: mengamati, menafsirkan dan menciptakan realitas serta menunjukkan tanggung jawab atas dampak keputusan seseorang

terhadap manusia yang bersangkutan; bertanggung jawab atas pelaksanaan tujuan organisasi (Enderle, 1987).

Lebih lanjut, aturan dasar perilaku yang harus diikuti oleh pemimpin etis agar dapat dianggap sebagai pemimpin sejati diuraikan sebagai berikut (Freeman, Martin, Parmar, Cording, & Werhane, 2006) antara lain:

1. Prinsip pemimpin: seorang pemimpin adalah anggota utama perusahaan dan juru bicaranya, oleh karena itu perbuatannya harus memenuhi tujuan dan manfaat perusahaan.
2. Prinsip konstituen: pemimpin menghormati rekan kerja dan memandang mereka sebagai orang yang memiliki kesamaan tujuan. Individualitas dan kebebasan mereka diterima dalam batas-batas perilaku etis.
3. Prinsip hasil: seorang pemimpin menghubungkan nilai-nilai dengan dukungan pemangku kepentingan serta legitimasi masyarakat. Misi, visi, nilai dan tujuan perusahaan (strategi dan taktik) dijabarkan dalam pemahaman cita-cita etika.
4. Prinsip proses/keterampilan: pemimpin terbuka terhadap pendapat dan ide yang berbeda, pandangan dan penciptaan suasana komunikasi yang dinamis dan bermanfaat
5. Prinsip situasi/konteks: penilaian moral digunakan untuk membuat keputusan etis dan ketika melintasi batas-batas ide

yang berbeda. Pemimpin yang beretika mengetahui batas nilai dan prinsip etika yang dijalaninya.

6. Prinsip etika: seorang pemimpin memahami kepemimpinan dan etika sebagai suatu proses yang terintegrasi dan meringkaskan tindakan dan tujuan dalam istilah etika.

Pada berbagai literatur, diuraikan beberapa teori atau indikator untuk menganalisis kepemimpinan etis dalam organisasi publik. Northouse (2013: 410-416) menyebutkan antara lain:

1. Menghargai orang lain merupakan seorang yang dapat menghargai orang lain ataupun menghargai apa yang disampaikan bawahan.
2. Melayani orang lain menyatakan bahwa pimpinan yang etis akan dapat melayani dari bawahannya seperti melayani dalam hal penyelesaian pekerjaan sehingga tercipta hubungan harmonis antara keduanya (atasan dengan bawahannya).
3. Objektif artinya bahwa pimpinan tersebut akan bersifat adil dan tidak akan membanding-bandingkan dengan pegawai lain, serta dalam membuat suatu sikap dalam organisasi.
4. Jujur bermakna bahwa pimpinan tersebut akan selalu mengutamakan nilai kredibilitas ataupun keterbukaan terhadap bawahan-bawahan ataupun terhadap orang-orang diluar lingkungan organisasi.

5. Membangun komunitas yakni pemimpin yang etis akan senantiasa memberikan perhatian yang sifatnya membangun terhadap pengikut dalam mencapai tujuan yang ditetapkan bersama.

Adapun karakteristik kepemimpinan etis yang dikemukakan oleh Trevino et al (2003) dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Orientasi orang

Menyatakan bahwa kepemimpinan etis menunjukkan bahwa pemimpin yang beretika dianggap ketika hal yang pertama dan terpenting selalu berfokus pada orang lain. Mereka peduli terhadap orang lain, menghormati orang lain, mengembangkan orang-orangnya, dan memperlakukan orang dengan benar (adil).

2. Tindakan dan sifat etis yang terlihat

Bermakna bahwa kepemimpinan etis akan menunjukkan sejumlah kategori atau perilaku yang juga sering terjadi digabungkan untuk memberikan penekanan pada tindakan etis yang terlihat dan sifat-sifat etis. Sebab pemimpin yang etis adalah panutan perilaku etis. Hal ini penting karena siapa yang memimpin harus dapat memberi contoh kepada orang lain.

3. Melakukan hal yang benar

Artinya pemimpin yang beretika juga dipandang sederhana harus melakukan hal yang benar. Sehingga dalam kepemimpinan etis adalah melakukan hal yang benar dengan cara yang benar dan

untuk alasan yang benar. Mereka juga jujur, dapat dipercaya, termasuk orang-orang yang berintegritas, sifat dapat dipercaya dan integritasnya meliputi konsistensi, kredibilitas, dan prediktabilitas.

4. Komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif

Dalam hal ini pemimpin mudah didekati sehingga orang merasa nyaman untuk menyampaikan permasalahan sulit kepada pemimpin tersebut dan tahu bahwa mereka akan didengarkan. Pemimpin yang beretika mudah menerima hal apapun. Sehingga pemimpin yang beretika merupakan seseorang yang membuat orang merasa mampu mengemukakan masalahnya. Dalam kategori tersebut digambarkan sebagai inspirasional, dapat memberikan solusi, baik, berani dan kuat.

5. Menetapkan standar etika dan akuntabilitas

Pemimpin etis akan menciptakan aturan-aturan dasar dalam berperilaku untuk organisasi dan meminta pertanggungjawaban orang-orang yang dipimpinnya. Standar tersebut meliputi hal yang pantas dan tidak pantas. Hal tersebut sebagai nilai-nilai atau standar untuk melambungkan mereka. Sehingga mereka harus berpegang teguh pada hal tersebut dalam artian jangan berubah mengikuti angin atau berubah dari hari ke hari, bulan ke bulan, dan tahun ke tahun.

6. Kesadaran etis yang luas.

Mencirikan bahwa para pemimpin etis sebagai pemimpin yang memiliki kesadaran dan kepedulian etis yang mencakup luas. Cakupan tersebut ialah kepentingan mendasar yang mencakup kebaikan organisasi dan masyarakat, serta kepedulian terhadap kepentingan organisasi dan masyarakat.

#### 7. Proses pengambilan keputusan

Terakhir, Menekanakan dalam hal ketika keputusan akan dibuat apakah hal tersebut merasa nyaman jika diberikan kepada publik, dan penggunaan kriteria keadilan dalam mengambil keputusan serta dapat dihubungkan dengan perilaku moral.

## II.5. Organisasi Penyelenggara Pemilu

Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbunyi:

*Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.*

Regulasi tersebut menyebutkan dengan rinci terkait organisasi penyelenggara pemilu, diantaranya :

- 1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

- 2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
- 3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Pada pasal dan ayat selanjutnya juga menyebutkan definisi terkait masing-masing organisasi penyelenggara pemilu, yaitu:

- a. Komisi Pemilihan Umum (KPU) : lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.
- b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) : lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) : lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) memiliki kedudukan setara sebagai organisasi penyelenggara pemilu. Sehingga, tiga (3) organisasi penyelenggara pemilu tersebut perlu bersinergi dalam menjaga independensi dan pengimplementasian asas, prinsip, dan kode etik dalam penyelenggaraan pemilu. KPU menjadi lembaga yang diamanatkan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemilu yang berkedudukan di Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 12-14 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan tugas,

wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum yang juga berlaku bagi para anggota/orang yang bekerja di KPU. Salah satu hal yang perlu di garis bawahi adalah pada Pasal 12 poin (i) yang menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus menindaklanjuti dengan segera laporan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu.

Dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu tentunya juga menjadi ranah tugas dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sesuai pasal 93 huruf b yang menyebutkan bahwa Bawaslu bertugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa pada proses Pemilu. Selanjutnya pada Pasal 93 huruf h dijelaskan bahwa selain pelanggaran dan sengketa pemilu, Bawaslu juga bertugas dalam menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Adapun untuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bertugas dalam menyusun dan menetapkan kode etik. Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa:

*DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas anggota KPU, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN, serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.*



Berdasarkan penjelasan diatas, diketahui bahwa terkait sengketa pemilu dan pelanggaran kode etik merupakan tugas dan tanggungjawab dari organisasi penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Organisasi tersebut harus menciptakan sinergitas dalam pencegahan, pelaporan dan penindakan dugaan pelanggaran penyelenggaraan Pemilu.

Dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum, dibutuhkan komponen penyelenggara dalama hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Selain KPU baik yang berada di tingkat Provinsi dan Kabupaten, terdapat penyelenggara Pemilu yang membantu KPU dan bersifat sementara yang kemudian disebut badan *ad hoc*.

Dalam Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Badan adhoc dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum menyebutkan bahwa badan ad hoc meliputi: Anggota dan Sekretariat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Anggota dan Sekretariat Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Kolompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), Panitia Pemutakhiran Data Pemilih/Petugas Pemutakhiran Data Pemilih, Panitia

Pemutakhiran Data Pemilih Luar Negeri dan Petugas Ketertiban Tempat Pemungutan Suara.

Badan penyelenggara Pemilu Adhoc merupakan badan pemilihan sementara yang tugas dan kewenangannya juga diatur dalam Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Pemilihan dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Badan adhoc dibentuk untuk membantu KPU dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemilu sampai ke tahap Desa/Kelurahan. Sehingga badan adhoc merupakan penyelenggara yang bersentuhan langsung dengan pemilih atau masyarakat.

Konsekuensi dari badan adhoc yang berhubungan langsung dengan para pemilih, membuatnya menjadi rentan terhadap masalah khususnya pelanggaran kode etik. Dalam beberapa kali Pemilihan Umum dilaksanakan, pelanggaran kode etik kerap ditemukan. Untuk menjaga dan mengontrol perilaku para penyelenggara adhoc, maka dibuatlah pedoman penanganan pelanggaran kode etik. Jika terdapat pelanggaran, maka penyelenggara adhoc dapat dimintai pertanggungjawabannya melalui peradilan etik penyelenggara Pemilu.

## **II.6. Pelanggaran Etik Pemilu**

Kode etik Pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Peraturan KPU

Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum dan secara teknis pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 337/HK.06.2-Kpt/01/KPU/VII/2020 tentang Pedoman Teknis Penanganan Pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, Sumpah/Janji, dan/atau Pakta Integritas Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara.

Pada Pasal 1 Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2012, mendefinisikan kode etik 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. Lebih lanjut, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) menjadi organisasi penyelenggara yang bertugas dalam menindak pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP menjadi mengawas secara institusi dan personal terhadap seluruh anggota dalam organisasi penyelenggara Pemilu.

Pada BAB III Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 menjelaskan secara rinci terkait prinsip dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu yang tertuang pada Pasal 8-20.

- a. Pada Pasal 8, dijelaskan terkait prinsip mandiri penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak, yang terdiri dari:

- netral atau tidak memihak terhadap partai politik, calon, pasangan calon, dan/atau peserta Pemilu;
- menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari intervensi pihak lain;
- tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan peserta Pemilu, tim kampanye dan pemilih;
- tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- tidak menerima pemberian dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa, janji atau pemberian lainnya dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari peserta Pemilu, calon

- anggota DPR, DPD, DPRD, dan tim kampanye kecuali dari sumber APBN/APBD sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan;
- menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya secara langsung maupun tidak langsung dari perseorangan atau lembaga yang bukan peserta Pemilu dan tim kampanye yang bertentangan dengan asas kepatutan dan melebihi batas maksimum yang diperbolehkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - tidak akan menggunakan pengaruh atau kewenangan bersangkutan untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;
  - menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, dan tim kampanye;
  - menghindari pertemuan yang dapat menimbulkan kesan publik adanya pemihakan dengan peserta Pemilu tertentu.
- b. Adapun pada pasal 9, memuat prinsip penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak yaitu jujur. Hal ini mencakup:
- menyampaikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik dengan benar berdasarkan data dan/atau fakta;

- memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.
- c. Pada pasal 10, dijelaskan terkait prinsip adil yang harus dilaksanakan oleh Penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak, diantaranya:
- memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu
  - memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
  - menjamin kesempatan yang sama bagi pelapor atau terlapor dalam rangka penyelesaian pelanggaran atau sengketa yang dihadapinya sebelum diterbitkan putusan atau keputusan; dan
  - mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil.
- d. Prinsip bersikap dan bertindak penyelenggara Pemilu selanjutnya yang dijelaskan pada pasal 11 yaitu prinsip berkepastian hukum, meliputi:

- melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
  - melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;.
  - melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
  - menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara adil dan tidak berpihak.
- e. Pada Pasal 12, dijelaskan prinsip tertib yang harus dilaksanakan oleh Penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak. Hal ini meliputi:
- menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
  - mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
  - menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia;
  - memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat;
  - memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dapat dipertanggungjawabkan.

- f. Pada Pasal 13, penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak harus melaksanakan prinsip terbuka. Hal ini meliputi:
- memberikan akses dan pelayanan yang mudah kepada publik untuk mendapatkan informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - menata data dan dokumen untuk memberi pelayanan informasi publik secara efektif;
  - memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.
- g. Pada Pasal 14, Penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak harus mematuhi prinsip proporsional, diantaranya meliputi:
- mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas Penyelenggara Pemilu;
  - menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung;
  - tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan; dan
  - menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas



waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

h. Pada Pasal 15, dalam bersikap dan bertindak penyelenggara Pemilu harus melaksanakan prinsip profesional. Prinsip ini diantaranya meliputi:

- memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
- melaksanakan tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
- menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu
- bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;

- melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi; dan h. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi Penyelenggara Pemilu.
- i. Pasal 16 memuat prinsip akuntabel yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak. Prinsip ini meliputi:
- menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
  - menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga Penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
  - menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
  - memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu;
  - bekerja dengan tanggung jawab dan dapat dipertanggungjawabkan.
- j. Pada Pasal 17, penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak harus melaksanakan prinsip efektif. Hal ini diantaranya meliputi:
- menggunakan waktu secara efektif sesuai dengan tahapan dan jadwal penyelenggaraan Pemilu yang telah ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan; dan

- melakukan segala upaya yang dibenarkan menurut etika dan peraturan perundang-undangan untuk menjamin pelaksanaan hak konstitusional setiap penduduk untuk memilih dan/atau dipilih
- k. Prinsip efektif yang diuraikan pada pasal 17, penyelenggara Pemilu juga harus melaksanakan prinsip efisien yang meliputi:
- kehati-hatian dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan;
  - menggunakan keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang diselenggarakan atas tanggungjawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan prosedur dan tepat sasaran.
- l. Pada Pasal 19, penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak harus melaksanakan prinsip kepentingan umum. Prinsip ini meliputi:
- menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
  - menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
- tidak mengikut sertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
- memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
- memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
- menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya;
- memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

m. Adapun prinsip terakhir yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu dalam bersikap dan bertindak yaitu prinsip aksesibilitas. Hal ini diantaranya:

- menyampaikan informasi Pemilu kepada penyandang disabilitas sesuai kebutuhan;
- memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak pilihnya;
- memastikan penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai Pemilih, sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai Penyelenggara Pemilu.

## **II.7. Penelitian Terdahulu**

**Pertama**, penelitian dengan judul Potensi Pelanggaran Etik Pada Pemilu Paralel 2024 yang dilakukan oleh Moch. Nurhasim (2021). Hasil kajian menunjukkan potensi pelanggaran Pemilu 2024 bisa meningkat sebagai dampak dari banyak faktor, khususnya kesiapan manajerial penyelenggara pemilu untuk menyelenggarakan Pemilu Paralel 2024 sebagai model pemilu yang belum ada padananannya di negara lain. Pola pelanggaran etik yang terjadi pada tahapan pemilu berlangsung maupun pada saat non-tahapan pemilu sebagaimana kasus-kasus yang selama ini terjadi, bisa sangat mungkin terulang kembali.

**Kedua**, penelitian yang dilakukan oleh Rosnawati (2022) dengan judul Dinamika Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Indonesia. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan konsep, pendekatan analitis dan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan. Hasil penelitian menunjukkan DKPP banyak menerima dan memproses aduan terkait dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Pelanggaran tersebut berkaitan dengan profesionalitas, integritas dan independensi penyelenggara Pemilu. Maka penegakan kode etik yang dilakukan oleh DKPP bertujuan untuk menjaga integritas, kehormatan, kemandirian dan kredibilitas para penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugasnya.

**Ketiga**, penelitian dengan judul Pelanggaran Kode Etik Anggota KPU Kota Palembang dalam Pemilu Tahun 2019 oleh Pramana & Satria. Penelitian ini merupakan Tesis di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) tahun 2022. Metode penelitian menggunakan kualitatif dengan pendekatan deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan (1) ditemukannya kekurangan surat suara oleh Panwascam Ilir Timur II di beberapa TPS Kecamatan Ilir Timur II Kota Palembang. (2) Rekomendasi dari Panwascam Ilir Timur II Kota Palembang juga tidak sepenuhnya dijalankan oleh anggota KPU untuk melakukan pemungutan suara lanjutan (3) Dugaan pelanggaran berawal dari komunikasi dan kesepakatan yang terbangun antara anggota KPU dengan Caleg DPRD, dimana kesepakatan

tersebut merupakan kepentingan politik (4) Anggota KPU melanggar kode etik, yang terbukti tidak profesional dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Hal itu yakni dalam penyediaan surat suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

**Keempat,** Penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi dengan judul Pengaruh Kepemimpinan Etis dan dan *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja Perusahaan BUMN di Indonesia. Penelitian ini juga menggunakan variabel kepemimpinan etis yang dikemukakan oleh Tevino et al (2003). Hasil penelitian menunjukkan kepemimpinan etis berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja organisasi. Semakin tinggi kualitas kepemimpinan etis, maka akan semakin baik pula kinerja organisasi tersebut.

## **II.8. Kerangka Penelitian**

Penyelenggara pemilu sebagai salah satu organisasi publik yang memiliki kompleksitas masalah. Hal ini menuntut setiap penyelenggara memiliki perilaku sesuai kode etik yang tertuang dalam Peraturan DKPP-RI No. 2 Tahun 2017. Selain itu, juga dituntut untuk dapat bekerja secara profesional demi terselenggaranya pemilu yang berintegritas.

KPU sebagai salah satu organisasi penyelenggara Pemilu, juga memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti dugaan pelanggaran etik dalam internal KPU dan badan dibawahnya, yakni badan *ad hoc*. Problematika terkait kinerja, profesionalisme dan integritas terus terjadi. Hal ini ditandai dari 8 anggota PPS yang di pecat karena pelanggaran

kode etik Pemilu. Namun, hal yang juga menjadi fokus adalah bagaimana Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan etika kepemimpinannya sebagai lembaga yang berwenang terhadap penanganan pelanggaran kode etik badan adhoc.

Olehnya itu penelitian ini akan menganalisis berdasarkan teori Trevino et al (2003) menyebutkan 7 indikator kepemimpinan etis dalam organisasi publik yaitu (1) Berorientasi pada orang, (2) Tindakan dan sifat etis yang terlihat, (3) Melakukan hal yang benar, (4) Komunikator yang terbuka dan pendengar yang reseptif, (5) Menetapkan standar etika dan akuntabilitas, (6) Kesadaran etis yang luas, (7) Proses pengambilan keputusan.

Gambar 2.1 Kerangka Pikir

