

Profesionalisme Birokrasi dan Integritas Pemilu: Analisis Kapasitas AMO Birokrasi Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia

Atik Arfan*, Sri Budi Eko Wardani

Universitas Indonesia

Email: arfan.pol23@gmail.com*, sbe.wardani68@gmail.com

Keywords

*bureaucratic capacity; amo
framework; electoral integrity;
electoral commission; merit-
based recruitment*

Abstract

The success of elections in contemporary democracies is determined not only by the formal design of the organizing institutions, but also by the internal capacity of the bureaucracy that underpins them. This article analyzes the bureaucratic capacity of the General Election Commission (KPU) of the Republic of Indonesia using the AMO (Ability, Motivation, Opportunity) framework to identify the root of the problem of election bureaucratic professionalism. Using a qualitative approach that combines document analysis, KPU institutional data, and in-depth interviews with seven key informants including KPU RI officials, former commissioners, and officials of the Ministry of PANRB. The findings show that the three dimensions of the AMO of the KPU bureaucracy face significant deficits: ability is hampered by a recruitment system that is not entirely based on electoral competence and lack of technical training; weak motivation due to the absence of a clear and fair electoral career path; and opportunities limited by unequal organizational structure, budgeting patterns that depend on election cycles, and vulnerability to politicization of strategic positions. Indonesia only achieved a PEI score of 47.16 and is ranked 110th out of 170 countries, far below South Korea (76.5), Canada (81.2), and Finland (82.9). A gap, one of which is rooted in the deficit in the capacity of the AMO of the election bureaucracy. This article recommends the development of a merit-based electoral career system, standardization of technical training through institutional collaboration, and strengthening digital-based recruitment accountability.

Kata Kunci:

kapasitas birokrasi; amo
framework; integritas pemilu;
komisi pemilihan umum;
rekrutmen berbasis merit

Abstrak

Keberhasilan pemilu dalam demokrasi kontemporer tidak hanya ditentukan oleh desain formal lembaga penyelenggara, tetapi juga oleh kapasitas internal birokrasi yang menopangnya. Penelitian ini menganalisis kapasitas birokrasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia menggunakan kerangka AMO (*Ability, Motivation, Opportunity*) untuk mengidentifikasi akar persoalan profesionalisme birokrasi pemilu. Menggunakan pendekatan kualitatif yang memadukan analisis dokumen, data kelembagaan KPU, dan wawancara mendalam dengan tujuh informan kunci mencakup pejabat KPU RI, mantan komisioner, dan pejabat Kementerian PANRB. Temuan menunjukkan bahwa ketiga dimensi AMO birokrasi KPU menghadapi defisit yang signifikan: kemampuan (*ability*) terhambat oleh sistem rekrutmen yang belum sepenuhnya berbasis kompetensi kepelumasan dan minimnya pelatihan teknis; motivasi (*motivation*) lemah akibat ketiadaan jalur karier kepelumasan yang jelas dan berkeadilan; serta kesempatan (*opportunity*) terbatas karena struktur organisasi yang timpang, pola

penganggaran yang tergantung siklus pemilu, dan kerentanan terhadap politisasi jabatan strategis. Indonesia hanya mencapai skor PEI 47,16 dan berada di peringkat 110 dari 170 negara, jauh di bawah Korea Selatan (76,5), Kanada (81,2), dan Finlandia (82,9). Suatu kesenjangan yang salah satunya berakar pada defisit kapasitas AMO birokrasi pemilu. Artikel ini merekomendasikan pembangunan sistem karier kepegawaian berbasis merit, standarisasi pelatihan teknis melalui kolaborasi kelembagaan, serta penguatan akuntabilitas rekrutmen berbasis digital.

PENDAHULUAN

Dalam demokrasi kontemporer, *Electoral Management Bodies (EMB)* menempati posisi sentral sebagai institusi yang menjamin seluruh siklus pemilu berjalan sesuai prinsip bebas, adil, dan autentik (Norris, 2014; Birch, 2011; Mozaffar & Schedler, 2002). Namun, kajian tentang EMB berkembang ke dalam tiga arus permasalahan utama yang saling berkaitan dan masing-masing menawarkan perspektif berbeda dalam memahami kegagalan maupun keberhasilan lembaga penyelenggara pemilu (Appelbaum, 2000).

Arus pertama berfokus pada integritas pemilu (*electoral integrity*), yakni sejauh mana proses elektoral memenuhi norma internasional tentang pemilu yang bebas, jujur, transparan, dan inklusif (Norris, 2014, 2017; Birch, 2011). Studi-studi dalam arus ini mengembangkan indeks seperti *Perceptions of Electoral Integrity (PEI)* untuk mengukur kualitas penyelenggaraan pemilu secara komparatif, dan menemukan bahwa variasi kinerja EMB sangat berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan publik dan partisipasi politik (Karp, Nai, & Norris, 2017; Garnett, James, & Norris, 2025). Indonesia dengan skor PEI 47,16 (peringkat 110 dari 170 negara) berada jauh di bawah Korea Selatan (76,5), Kanada (81,2), dan Finlandia (82,9)—sebuah kesenjangan yang menuntut penjelasan mendalam.

Arus kedua berkaitan dengan profesionalisme dan politisasi birokrasi. Studi-studi dalam arus ini menunjukkan bahwa independensi formal EMB yang dijamin oleh undang-undang tidak dengan sendirinya menjamin integritas pemilu, apabila birokrasi pendukungnya terjebak dalam praktik patronase dan politisasi jabatan (Peters & Pierre, 2004; van Ham & Garnett, 2019). Birokrasi yang diisi berdasarkan koneksi politik ketimbang kompetensi teknis melemahkan netralitas lembaga dan menggerus kepercayaan publik. Dalam banyak negara berkembang, jabatan-jabatan strategis di lembaga penyelenggara pemilu rentan terhadap tekanan dari aktor politik yang berkepentingan terhadap hasil pemilu (Ufen, 2008; Perludem, 2023).

Arus ketiga mempersoalkan kapasitas sumber daya manusia EMB: rekrutmen, pelatihan, dan pengembangan karier aparatur yang menjalankan fungsi teknis kepegawaian (James, 2019; Karp et al., 2017). Studi lintas-negara terhadap 51 EMB menemukan bahwa praktik manajemen SDM yang baik berhubungan signifikan dengan integritas pemilu “*better workers, better elections*” (James, 2019). Meski demikian, dimensi ini justru paling jarang mendapat perhatian dalam literatur, khususnya di konteks Indonesia.

Ketiga arus permasalahan tersebut saling terhubung: politisasi (arus kedua) merusak sistem rekrutmen berbasis merit yang menjadi fondasi kapasitas SDM (arus ketiga), dan defisit kapasitas SDM pada akhirnya berdampak langsung pada kualitas integritas pemilu (arus pertama). Di Indonesia, ketiga permasalahan ini hadir secara bersamaan di tubuh KPU. KPU telah berevolusi menjadi lembaga yang secara formal independen sejak reformasi 1999, namun birokrasi internalnya masih beroperasi dalam arsitektur kelembagaan yang menempatkan sekretariatnya sebagai bagian dari eksekutif. Asdep Kelembagaan Kemenpan-RB menegaskan kondisi paradoksal ini:

"KPU itu terang-terang merupakan bagian dari eksekutif. Meskipun dia disebut independen. Independennya itu adalah dalam menjalankan kewenangan yang dimiliki. Tapi, sumber dayanya dan seterusnya itu bagian dari pemerintah, dari eksekutif. Yang bukan instansi pemerintah itu komisionernya. Tapi sekretariatnya instansi pemerintah."

Istyadi Insani, Asdep Kemenpan-RB (wawancara, 2026)

Dari ketiga arus permasalahan tersebut, artikel ini memfokuskan diri pada permasalahan kapasitas SDM sebagai titik masuk analisis, karena dimensi inilah yang paling mendasar namun paling kurang terdokumentasi dalam konteks KPU. Persoalan rekrutmen yang belum sepenuhnya berbasis analisis kebutuhan jabatan, ketergantungan tinggi pada tenaga ad hoc, serta defisit pelatihan teknis berjenjang (Pratikno, 2007; Surbakti & Nugroho, 2015; Perludem, 2023) membentuk fondasi rapuh bagi lembaga yang mengemban mandat penyelenggaraan pemilu terbesar ketiga di dunia.

Artikel ini berangkat dari pertanyaan utama: bagaimana kapasitas birokrasi KPU, dalam dimensi kemampuan, motivasi, dan kesempatan berkembang pasca-Orde Baru, dan sejauh mana defisit kapasitas tersebut menciptakan mismatch kompetensi serta kerentanan administratif yang mempengaruhi integritas pemilu di Indonesia? Tujuannya adalah menganalisis kapasitas AMO birokrasi KPU, mengidentifikasi bentuk-bentuk defisit yang ada, serta merumuskan implikasi kebijakan untuk membangun birokrasi pemilu yang profesional dan berintegritas.

Artikel ini berargumen bahwa *rendahnya kemampuan (ability), motivasi (motivation), dan kesempatan (opportunity)* birokrasi KPU merupakan akar permasalahan inti yang menyebabkan mismatch kompetensi dan kerentanan administratif sistemik. Defisit AMO ini bukan terjadi secara kebetulan, melainkan diproduksi oleh setidaknya empat faktor penyebab yang saling mengunci. Pertama, faktor struktural-konstitusional: posisi sekretariat KPU yang berada dalam orbit eksekutif (tunduk pada sistem ASN nasional dan dibiayai APBN) menempatkan birokrasi pemilu dalam ketegangan permanen antara mandat independensi dan ketergantungan sumber daya. Selama ketergantungan pada APBN berlanjut, setiap aspek manajemen kepegawaian rentan terhadap tekanan dari pemegang kekuasaan anggaran. Kedua, faktor historis-institusional: warisan era "birokrasi titipan" pra-2007, di mana ASN dari berbagai kementerian ditempatkan di KPU bukan atas dasar kompetensi kepemiluan, meninggalkan jejak mismatch kompetensi yang belum sepenuhnya pulih bahkan setelah rekrutmen organik dimulai. Rekrutmen berbasis formasi umum (bukan analisis jabatan kepemiluan) melestarikan warisan ini dalam bentuk yang lebih halus. Ketiga, faktor regulasi: larangan pembentukan Unit Pelaksana Teknis (UPT) atau sekolah kedinasan mandiri bagi lembaga non-struktural seperti KPU menutup pintu bagi investasi kapasitas pelatihan jangka panjang. KPU tidak dapat memiliki lembaga diklat sendiri, sehingga bergantung pada sistem pelatihan ASN umum yang tidak dirancang untuk kompetensi kepemiluan yang sangat spesifik. Keempat, faktor anggaran siklikal: pola penganggaran yang menggelembung saat tahapan pemilu dan anjlok di masa non-tahapan menciptakan paradoks kapasitas. Pelatihan dan pengembangan SDM paling dibutuhkan justru ketika anggaran paling minim. Kombinasi keempat faktor ini menghasilkan defisit AMO yang bersifat sistemik dan berulang dari satu siklus pemilu ke siklus berikutnya, sebagaimana akan dibuktikan melalui temuan lapangan berikut.

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam memperkaya literatur tentang kapasitas birokrasi EMB di negara berkembang, khususnya dengan mengaplikasikan kerangka AMO secara komprehensif pada konteks Indonesia yang belum banyak dilakukan sebelumnya. Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi perumusan kebijakan pengembangan SDM KPU yang lebih sistemik, termasuk

rekomendasi pembangunan sistem karier kepemiluan berbasis merit, standardisasi pelatihan teknis melalui kolaborasi kelembagaan, serta penguatan akuntabilitas rekrutmen berbasis digital.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif yang memadukan dua jalur pengumpulan data: (1) analisis dokumen dan data sekunder, serta (2) wawancara mendalam dengan informan kunci. Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap kompleksitas fenomena birokrasi yang tidak dapat sepenuhnya dijelaskan melalui data statistik semata (Creswell, 2014).

Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder meliputi: (1) peraturan perundang-undangan terkait pemilu dan kelembagaan KPU; (2) dokumen internal dan data resmi KPU tentang struktur organisasi, jumlah pegawai, pola rekrutmen, dan jam pelatihan; (3) laporan penelitian dan kajian kebijakan dari lembaga seperti Perludem; (4) laporan penilaian dari Kemenpan-RB, BKN, dan KASN; serta (5) literatur internasional mengenai *electoral integrity*, EMB, dan manajemen birokrasi.

Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan terhadap tujuh informan kunci yang dipilih secara purposif berdasarkan relevansi jabatan dan aksesibilitas terhadap informasi tentang birokrasi KPU. Wawancara dilaksanakan pada periode 2024–2025 dengan panduan pertanyaan semi-terstruktur yang berfokus pada tiga tema utama: (a) sistem rekrutmen dan pengembangan SDM KPU; (b) hubungan komisioner dan sekretariat; serta (c) intervensi politik dan politisasi birokrasi. Analisis data kualitatif dilakukan melalui thematic analysis dengan mengidentifikasi tema-tema berulang yang relevan dengan pertanyaan penelitian. Temuan dari wawancara ditriangulasikan dengan data sekunder untuk memastikan validitas dan reliabilitas analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan: Defisit AMO Birokrasi KPU

Dalam model AMO yang diadaptasi James (2019) untuk konteks EMB, kinerja organisasi penyelenggara pemilu merupakan fungsi dari tiga komponen yang bekerja secara aditif: $P = f(A + M + O)$. Artinya, setiap komponen memiliki efek langsung dan independen terhadap kinerja, dan ketiganya harus hadir secara bersamaan agar pemilu dapat dikelola dengan baik. Studi lintas-negara James terhadap 51 EMB dan 2.029 staf pemilu menemukan bahwa menambahkan variabel-variabel manajemen SDM ke model penjelasan secara signifikan meningkatkan kemampuan prediksi kinerja EMB, bukti empiris bahwa tenaga kerja bukan sekadar variabel pendukung, melainkan penentu utama integritas pemilu. Temuan penelitian ini diorganisasi berdasarkan tiga komponen AMO, dengan setiap komponen diuraikan kondisi aktualnya di KPU, dikaitkan dengan temuan James (2019) dan data komparatif, serta diidentifikasi akar strukturalnya.

Ability: Rekrutmen, Mismatch Kompetensi, dan Defisit Pelatihan

Dimensi *ability* mencakup kapasitas teknis pegawai yang terbentuk melalui sistem rekrutmen, komposisi SDM, dan program pelatihan. James (2019) menemukan bahwa kemampuan (*ability*) berhubungan positif dan signifikan dengan kinerja EMB ketika diukur berdasarkan persepsi pejabat pemilu sendiri dan bahwa rekrutmen berbasis kompetensi merupakan salah satu prediktor penting hasil karyawan. Analisis terhadap KPU menunjukkan defisit *ability* yang berlapis melalui empat dimensi: evolusi rekrutmen, mismatch kompetensi, beban tenaga *ad hoc*, dan defisit pelatihan.

Evolusi Rekrutmen: Dari Titipan ke Organik (1999–2024)

Rekrutmen birokrasi KPU telah melalui empat fase utama dengan trajektori yang tidak linear antara formalisasi dan profesionalisasi. Pada 1999–2001, KPU beroperasi dalam model EMB campuran: pegawai berasal dari campuran ASN dan non-ASN, di mana banyak ASN dipinjam dari kementerian/lembaga lain tanpa seleksi berbasis kompetensi kepemiluan, bersifat tidak sistemik, berbasis penunjukan dan kompromi politik (Pratikno, 2007; Surbakti & Nugroho, 2015). Kondisi ini dikonfirmasi langsung oleh mantan Ketua KPU:

"Dulu sebelum ada rekrutmen tahun 2007, mereka memberikan kepada kita adalah karyawan, ASN-ASN, birokrat-birokrat yang secara prestasi di Pemda itu tidak baik. Ya itu yang diberikan kepada kita. Sehingga ketika itu kinerja KPU memang agak sulit. Belum lagi ada kepentingan dan sebagainya."

Ilham Saputra, Ketua KPU 2021–2022 (wawancara, 2026)

Rekrutmen CPNS pertama oleh KPU dilakukan sekitar 2007–2008 sebagai titik balik penting, meski kompetensi teknis pemilu belum menjadi basis utama. Periode 2019–2024 menandai transformasi paling signifikan: KPU bekerja sama dengan BKN melakukan alih status bagi 1.512 PNS non-organik, dan seluruh PNS kini berstatus organik KPU. Data terkini per 6 April 2026 memperlihatkan komposisi sebagaimana Tabel 1, sementara Tabel 2 merangkum pola rekrutmen lintas periode beserta masalah *ability* yang dihasilkan.

Tabel 1. Tabel 2. Komposisi Pegawai Sekretariat KPU RI, per 6 April 2026

Kategori Pegawai	Jumlah	Persentase	Status
PNS Organik KPU	7.942	44%	ASN
PPPK	6.860	38%	ASN
CPNS	2.787	15%	ASN
Non-ASN	626	3%	Non-ASN
Total Pegawai	18.215	100%	—

Sumber: Biro SDM KPU RI (wawancara, 2025/2026)

Tabel 2. Periodisasi Rekrutmen dan Masalah Ability Birokrasi KPU 1999–2024

Periode	Model EMB	Pola Rekrutmen	Ciri Tata Kelola	Masalah Ability Utama
1999–2001	Campuran (Parpol & Pemerintah)	Penunjukan & kompromi politik	Tidak ada sistem karier; dominasi birokrasi administratif	Ambiguitas akuntabilitas; tidak ada mekanisme SDM profesional
2001–2007	Independen struktural	Transfer antar instansi	Struktur lebih independen; birokrasi tidak otonom; minim pelatihan	Tidak terbentuknya jenjang teknis internal; ketergantungan ASN eksternal
2007–2019	Independen penuh	Mulai CPNS berbasis kebutuhan; seleksi terbuka JPT rawan politisasi	Struktur kelembagaan kuat; manajemen SDM lemah; minim pelatihan teknis	Tidak ada sistem pengembangan SDM; jabatan rawan intervensi politik

2019– 2024	Independen penuh	ASN organik KPU; PPPK; sistem fungsional mulai diperkenalkan namun belum mapan	Perbaikan administratif terbatas; ada upaya reformasi meritokrasi belum terlembaga kuat	Politisasi jabatan; beban regenerasi tiap pemilu; lemahnya pelatihan & kesinambungan kapasitas
---------------	---------------------	--	--	---

Sumber: diolah dari Surbakti & Nugroho (2015), Pratikno (2007), KPU (2024), Perludem (2023), dan wawancara lapangan.

Mismatch Kompetensi dan Ketergantungan Tenaga *Ad Hoc*

Ketidaksesuaian antara pola rekrutmen dan kebutuhan kerja aktual KPU tampak jelas dalam konteks beban kerja pemilu yang sangat dinamis. Kepala Biro Perencanaan dan Organisasi menggambarkan kesenjangan ini dengan analogi yang tepat:

"Seperti kendaraan yang cc-nya seribu, naik sampai ke puncak pas. Gak bisa. Minimal dia 1300. Kalau isinya semangatnya boleh. Tapi dengan dia cc seribu dia punya kapasitas kabin juga kecil. Tapi isinya yang dibuat di dalam kabinnya itu melampaui luasannya."

Shahrizal Iskandar, Kepala Biro Perencanaan dan Organisasi KPU RI (wawancara, 2026)

Gambaran ini mendapat konfirmasi langsung dari data lapangan James (2019) dalam survei lintas-negara EMB: KPU Provinsi Jawa Barat, misalnya, hanya memiliki 40 pegawai tetap namun harus meningkatkan tim manajemen strategisnya menjadi 2.732 orang saat pemilu berlangsung—dan mereka mengawasi lebih dari 336.000 karyawan termasuk petugas pemungutan suara. Pola ini, sebagaimana dicatat James, merupakan ciri EMB di negara berkembang yang mengandalkan tenaga sementara berskala besar untuk menutupi kekurangan staf tetap, namun menciptakan konsekuensi serius pada kesinambungan kapasitas kelembagaan. Pada Pemilu 2024 secara nasional, KPU RI hanya memiliki sekitar 800 staf tetap di tingkat pusat yang harus mengoordinasikan lebih dari 285.000 anggota badan ad hoc tingkat PPK dan PPS, serta mengawasi tidak kurang dari 8,4 juta petugas KPPS, Pantarlilh, dan Satlinmas. Sehingga staf nonteknis kerap menangani tugas teknis seperti pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi partai politik, dan pengelolaan aplikasi pemilu (Perludem, 2023).

Defisit Pelatihan Teknis: Data Komparatif

Rata-rata jam pelatihan teknis pegawai KPU hanya sekitar 10–20 jam per tahun, jauh di bawah standar EMB berprestasi tinggi. Ironisnya, norma 20 jam per tahun itu sendiri sudah merupakan kewajiban regulasi (Perkalan) yang dalam praktiknya tidak terpenuhi—Kepala PKSDM KPU menyatakan bahwa pelatihan kerap "*di-second-kan*" di belakang prioritas tahapan pemilu. Tabel 3 merangkum perbandingan lintas-negara yang memperlihatkan hubungan langsung antara investasi pelatihan dan skor integritas pemilu.

Tabel 3. Perbandingan Kapasitas Pelatihan, Integritas Pemilu, dan Sistem Motivasi EMB Lintas Negara

No	Negara (EMB)	Skor PEI (2024)	Staf Tetap	Model Pelatihan	Jam/Tahun	Sistem Motivasi
1	Indonesia (KPU RI)	47,16	± 800	Terbatas; belum sistematis; belum	± 10–20	Lemah: standar ASN umum; tidak ada insentif kinerja teknis

				berbasis kompetensi pemilu		
2	Korea Selatan (NEC)	76,5	± 2.500	Reguler; sertifikasi jabatan; KOCEI sejak 1996	± 120	Tinggi: sertifikasi memberi pengakuan profesional; tunjangan berbasis kompetensi
3	Kanada (Elections Canada)	81,2	± 500	Pelatihan tahunan; e-learning; regional development	± 100	Tinggi: promosi berbasis kinerja; insentif non-finansial kuat; struktur datar
4	Finlandia (Min. of Justice)	82,9	± 500	Terintegrasi pengembangan profesional berkelanjutan	± 90	Tinggi: lingkungan kerja profesional dan stabil; insentif intrinsik kuat
5	Meksiko (INE)	52,84	± 15.000	Berbasis kompetensi; mencakup regulasi dan etika	± 80–100	Sedang: karier jelas namun tekanan politik tinggi; tunjangan berbasis peran

Sumber: Karp et al. (2017), James (2019), IDEA (2021), Garnett et al. (2025), dan wawancara lapangan.

PKSDM KPU telah mengembangkan 20 modul pelatihan untuk staf sekretariat dan 15 modul untuk komisioner seluruhnya tanpa anggaran khusus. Upaya ini layak diapresiasi, namun ketersediaan modul belum diiringi sistem implementasi yang terstandarisasi dan berbasis sertifikasi. Hambatan struktural yang memperdalam defisit ini adalah ketiadaan badan diklat mandiri: regulasi hanya memperbolehkan kementerian membentuk UPT/sekolah kedinasan, sementara KPU berstatus lembaga non-struktural.

"Kalau kita bilang imbauan, itu bukan imbauan. Itu norma yang diturunkan. Dasar hukumnya adalah Peraturan Kepala LAN (Perkalan). Itu hukumnya wajib. Hanya dalam prakteknya memang mungkin karena kita unik juga di lembaga kita—karena adanya tahapan, kita tidak mem-prime-kan, men-second-kan [pelatihan]."

Ilham Yamin, Kepala PKSDM KPU RI (wawancara, 2026)

Motivation: Disinsentif Struktural dan Absennya Jalur Karier Kepemiluan

Dimensi motivation berkaitan dengan dorongan internal dan eksternal pegawai untuk berkontribusi optimal. Dalam studinya, James (2019) menemukan bahwa kepuasan kerja berhubungan positif dengan semua praktik AMO, sementara stres dan niat untuk keluar berkorelasi negatif dengan kinerja EMB. Beban kerja berlebih terbukti berkaitan erat dengan stres dan kecenderungan untuk berhenti, sedangkan kepuasan kerja menurun seiring meningkatnya beban kerja. Temuan ini relevan langsung dengan kondisi KPU, di mana motivasi struktural menghadapi tiga hambatan fundamental.

Ketiadaan Jalur Karier Kepemiluan yang Matang

Jabatan Fungsional Penata Kelola Pemilu (JF PKP) yang seharusnya menjadi tulang punggung profesionalisme birokrasi KPU masih jauh dari matang. Deputy Administrasi KPU menyoroti kelemahan mendasar ini:

"Kita punya jabatan fungsional pranata pemilu. Nah itu yang perlu ditingkatkan. Bagaimana jabatan pranata pemilu ini sebagai sebuah jabatan fungsional yang nantinya harus diperkuat sehingga memang struktur dari jabatan fungsional ini mulai dari pertama sampai ke utama itu betul-betul adalah teman-teman yang dibekali dengan kemampuan keahlian yang betul-betul tanggap kepemiluan. Kita sangat belum punya jabatan fungsional pranata pemilu itu [yang mapan]."

Suryadi, Deputy Administrasi KPU RI (wawancara, 2026)

Pada Oktober 2025, uji kompetensi perpindahan dari jabatan pelaksana ke JF PKP diikuti oleh 2.741 peserta—langkah awal yang positif. Reformasi JF PKP melalui Permenpan RB 2026 pun sedang dalam proses. Namun, tidak adanya jalur karier kepemiluan dari Ahli Pertama hingga Ahli Utama yang berbasis kompetensi teknis menciptakan disinsentif yang sangat nyata: pegawai tidak punya alasan kuat untuk menginvestasikan waktu dan energi pada pendalaman keahlian kepemiluan ketika tidak ada jalur karier yang menghargai keahlian tersebut. Dalam kerangka principal-agent (Gailmard, 2014), ini adalah kegagalan mekanisme penyelarasan insentif yang menyebabkan agent (pegawai) memilih strategi minimal compliance daripada investasi kompetensi.

Standar Evaluasi ASN Umum yang Tidak Kontekstual

Penilaian kinerja birokrasi KPU menggunakan instrumen Reformasi Birokrasi (RB) dan SAKIP yang dirancang untuk instansi pemerintah umum, bukan EMB independen. Indikator-indikator seperti perencanaan, pengukuran, pelaporan, dan efisiensi birokrasi tidak mampu menangkap aspek khas integritas pemilu seperti independensi lembaga, kualitas manajemen logistik elektoral, atau persepsi publik terhadap kejujuran proses. Konsekuensinya, KPU dapat tampak "berprestasi" secara administratif—tercermin dari naiknya indeks RB menjadi 75,49 dan berbagai penghargaan BKN—sementara kelemahan substantif dalam kapasitas teknis kepemiluan tidak tertangkap dan tidak mendapat insentif perbaikan. James (2019) mengingatkan bahwa penilaian kinerja yang dipersepsikan politis oleh karyawan justru menurunkan kepuasan kerja dan sistem SAKIP yang generik berpotensi menghasilkan persepsi serupa ketika staf melihat bahwa dedikasi teknis kepemiluan tidak terefleksi dalam penilaian kinerja mereka.

Pergeseran Orientasi Pelatihan dan Dampaknya pada Motivasi Intrinsik

Mantan Ketua KPU menyoroti pergeseran orientasi pelatihan yang berdampak langsung pada motivasi intrinsik pegawai untuk mengembangkan profesionalisme kepemiluan:

"KPU sekarang, orientasi tugasnya di Rindam. Gimana itu? Kita ini lembaga sipil tapi kemudian dididik dalam konteks militerisasi. Buat apaan? Nah, ketika kami [era sebelumnya] itu seminggu, kami datangkan ahli-ahli kepemiluan. Kami membuat dengan metode-metode yang membuat mereka tidak bosan. Dan itu menurut saya bagian dari bagaimana kami menguatkan kapasitas birokrasi kami."

Ilham Saputra (wawancara, 2026)

James (2019) menemukan bahwa *civic duty* atau motivasi pelayanan publik merupakan mediator penting antara praktik manajemen SDM dan hasil karyawan. Ketika orientasi pelatihan bergeser dari penguatan kompetensi kepemiluan ke kegiatan yang tidak relevan dengan mandat lembaga, *civic duty* sebagai sumber motivasi intrinsik pun melemah. Sebaliknya, di KPU era sebelumnya, mendatangkan ahli kepemiluan selama satu minggu berfungsi menguatkan *sense of mission* pegawai sebagai penyelenggara pemilu—sebuah

praktik yang sejalan dengan temuan James bahwa investasi dalam pengembangan *ability* secara tidak langsung memperkuat *motivation*.

Tabel 4. Perbandingan Dimensi Motivasi Birokrasi EMB Lintas Negara

Aspek Motivasi	Indonesia (KPU RI)	Korea Selatan (NEC)	Kanada (Elections Canada)	Finlandia (Min. of Justice)
Insentif kinerja teknis	Tidak ada; standar ASN umum	Sertifikasi jabatan; tunjangan berbasis kompetensi	Promosi berbasis kinerja; insentif non-finansial kuat	Pengembangan profesional berkelanjutan; insentif intrinsik
Jalur karier kepegawaian	Belum ada; JF PKP baru tahap awal	Permanen di NEC; jenjang teknis kepegawaian	Permanen di Elections Canada; rotasi & pengembangan regional	Pegawai teknis diangkat permanen dalam sistem publik
Evaluasi kinerja	RB/SAKIP umum; tidak mencerminkan beban pemilu	Berbasis kompetensi kepegawaian; sertifikasi jabatan	Berbasis output teknis kepegawaian	Terintegrasi pengembangan profesional
Kepuasan kerja	Rendah-sedang; beban kerja tinggi; tidak ada insentif teknis	Tinggi; karier jelas; pengakuan profesional	Tinggi; struktur datar; otonomi luas	Tinggi; lingkungan kerja profesional dan stabil

Sumber: James (2019), Karp et al. (2017), IDEA (2021), Perludem (2023), dan wawancara lapangan.

Indeks sistem merit KPU yang baru mencapai 2,48 (KASN, 2023) mengindikasikan bahwa implementasi merit *system* masih berada pada tahap sangat awal. Tanpa jalur karier yang jelas dan insentif yang nyata, pegawai tidak memiliki motivasi intrinsik untuk mendalami kompetensi kepegawaian, ini adalah akar dari stagnasi kapasitas teknis yang berulang dari satu siklus pemilu ke siklus berikutnya.

***Opportunity*: Struktur, Anggaran, Politisasi, dan Minimnya Partisipasi Keputusan**

Dimensi *opportunity* adalah yang paling konsisten sebagai prediktor utama kinerja EMB dalam berbagai model James (2019), bahkan setelah berbagai variabel kontrol diperkenalkan. Pertanyaan-pertanyaan yang membentuk indeks *opportunity* menanyakan kepada individu apakah mereka mampu atau ingin berkontribusi dalam proses pengambilan keputusan di organisasi mereka. Ini menunjukkan bahwa organisasi di mana manajer senior berkonsultasi dengan staf menghasilkan penyelenggaraan pemilu yang lebih baik. Di KPU, komponen *opportunity* terhambat oleh empat kondisi struktural yang saling memperkuat.

Desain Organisasi yang Timpang

Struktur organisasi KPU tidak mencerminkan kompleksitas beban kerjanya. Satu biro menanggung fungsi yang di kementerian lain sudah dibagi menjadi tiga biro, dengan vertikalitas hingga kabupaten/kota yang justru menambah beban koordinasi tanpa penambahan kapasitas struktural:

"Seperti di Biro Perencanaan dan Organisasi. Di luar sudah 3 Biro: Biro Perencanaan, Biro Organisasi dan Tata Laksana, Biro Kerjasama. Tapi kalau di KPU, satu Biro. Bayangkan kementerian yang kadang tidak punya vertikalnya ke bawah, dia sudah 3 Biro. Nah, KPU yang vertikalnya sampai Kabupaten Kota, satu Biro mengampu 3 korps bisnis tugas yang lumayan besar."

Shahrizal Iskandar, Kepala Biro Perencanaan dan Organisasi KPU RI (wawancara, 2026)

Struktur yang sangat hierarkis dan overloaded ini secara langsung membatasi kesempatan staf teknis untuk terlibat dalam perumusan SOP, inovasi prosedur, dan pengambilan keputusan kelembagaan, persis kondisi yang menurut James (2019) paling berdampak negatif pada kinerja EMB.

Paradoks Anggaran Siklikal

Pola penganggaran KPU yang sangat bergantung pada siklus tahapan pemilu menciptakan paradoks: pelatihan paling dibutuhkan justru di masa non-tahapan ketika anggaran paling minim. Kepala Biro Perencanaan dan Organisasi menggambarkan:

"Begitu tahapan naiknya drastis. Tapi begitu non tahapan dia terjun bebas. Harusnya pada saat non tahapan inilah KPU diberikan porsi untuk melakukan penataan dan perbaikan dari segala aspek. Jadi pada saat nanti tahapan selanjutnya dia performanya sudah bagus. Tapi kalau pada saat non tahapan dianggap udah—tidak ada pemilu—akhirnya kita mau melakukan yang sifatnya persiapan, itu juga menjadi kendala."

Shahrizal Iskandar (wawancara, 2026)

Kondisi ini dikonfirmasi Deputi Administrasi KPU: anggaran teknis mengerdil di luar tahapan dan menggelembung saat tahapan—pola yang bertolak belakang dengan kebutuhan pengembangan kapasitas berkesinambungan (Suryadi, wawancara 2026). Hambatan ini diperparah oleh ketidakmungkinan KPU membentuk lembaga diklat mandiri akibat regulasi yang hanya memperbolehkan kementerian membentuk UPT, sementara KPU berstatus lembaga non-struktural (Pungky Hendrawijaya, Asdep Kemenpan-RB, wawancara 2026).

Mekanisme Pengangkatan Jabatan Strategis: Celah Konstitusional Politisasi

Hambatan *opportunity* yang paling mendasar berakar pada desain konstitusional pengisian jabatan strategis. Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2018 secara eksplisit menyatakan bahwa Sekretaris Jenderal KPU, yang berkedudukan sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi Madya/Eselon I.a—diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul KPU (Pasal 47 ayat (1)). Deputi dan Inspektur Utama sebagai JPT Madya/Eselon I.b juga diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekjen KPU. Artinya, meskipun secara administratif Sekjen bertanggung jawab kepada Ketua KPU, secara karier jabatan tersebut sangat bergantung pada keputusan Presiden, yang secara politis adalah aktor sekaligus peserta dalam kontestasi elektoral. Konfigurasi ini membuka ruang nyata bagi intervensi eksekutif dalam penentuan pejabat kunci yang mengendalikan sumber daya dan birokrasi KPU (Peters & Pierre, 2004).

Tiga Bentuk Politisasi yang Menutup Ruang Oportunitas

Peters dan Pierre (2004) mengidentifikasi tiga bentuk politisasi birokrasi yang dalam temuan penelitian ini seluruhnya hadir secara bersamaan di KPU. Pertama, politisasi struktural: posisi-posisi strategis seperti Sekjen, Deputi, dan kepala biro secara formal terhubung ke mekanisme pengangkatan yang melibatkan Presiden dan pejabat eksekutif. Kedua, politisasi fungsional: birokrat yang secara formal nonpartisan ikut dilibatkan dalam relasi administratif dengan kementerian/lembaga yang memiliki kepentingan politik. Ketiga, politisasi personal:

intervensi terhadap pengangkatan, promosi, atau mutasi pejabat berdasarkan kedekatan personal dan politik, bukan hanya kompetensi.

"KPU sangat central dan politis, setiap pihak penekan (stakeholder) ingin mempengaruhi kebijakan, termasuk dalam pengelolaan Manajemen ASN—perencanaan kebutuhan, pengadaan, penguatan budaya kerja, pengelolaan kinerja, pengembangan talenta dan karier, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan dan pengakuan, dan pemberhentian, menjadi titik-titik tekan politisasi, sehingga KPU harus memegang erat prinsip sistem merit dalam pengelolaan manajemen ASN serta Kode Etik Penyelenggara Pemilu."

Kepala Biro SDM KPU RI (wawancara, 2026)

Ketika seluruh spektrum manajemen ASN (dari perencanaan formasi hingga pemberhentian). menjadi titik tekanan, pegawai yang berada dalam sistem ini menghadapi risiko karier yang nyata apabila mengambil keputusan yang berseberangan dengan kepentingan kekuasaan (Birch, 2011). Kondisi ini secara langsung menutup ruang oportunitas: pegawai yang tahu bahwa karier mereka bergantung pada penilaian aktor eksternal cenderung memilih strategi aman (*safe compliance*) daripada inisiatif teknis yang berpotensi konflik dengan kepentingan politik. Hambatan finansial pada APBN sebagai sumber pendanaan semakin memperdalam ketergantungan ini (Pungky Hendrawijaya, Asdep Kemenpan-RB, wawancara 2026).

Tabel 5. Perbandingan Dimensi Opportunity Birokrasi EMB Lintas Negara

Dimensi Opportunity	Indonesia (KPU RI)	Korea Selatan (NEC)	Kanada (Elections Canada)	Finlandia (Min. of Justice)
Otonomi struktural	Rendah: Sekjen diangkat Presiden; Deputi diangkat Presiden atas usul Sekjen (Perpres 105/2018)	Tinggi: NEC memiliki struktur manajemen SDM mandiri; jabatan teknis permanen	Tinggi: lembaga otonom; struktur internal fleksibel; rotasi dan pengembangan regional	Tinggi: staf teknis diangkat permanen; melekat dalam sistem publik dengan ruang inovasi tinggi
Partisipasi staf dalam keputusan	Rendah: hierarki kaku; staf teknis tidak punya ruang dalam perumusan kebijakan & SOP	Tinggi: sistem jabatan teknis memberi partisipasi dalam inovasi dan perumusan SOP	Tinggi: struktur datar; keterlibatan dalam komite dan proyek lintas divisi	Tinggi: ruang inovasi tinggi; staf terlibat dalam perbaikan prosedur
Ketergantungan anggaran	Tinggi: APBN dikontrol Kemenkeu dan DPR; anggaran kolaps di masa non-tahapan	Rendah: anggaran multi-tahun; tidak bergantung pada siklus pemilu	Rendah: anggaran tetap untuk pengembangan kapasitas lintas siklus	Rendah: terintegrasi dalam anggaran Kementerian Kehakiman yang stabil
Kerentanan politisasi	Tinggi: semua aspek manajemen ASN rentan tekanan; tiga	Rendah: sistem karier protektif; NEC	Sangat rendah: Elections Canada independen	Rendah: civil service yang kuat melindungi dari intervensi partai

bentuk politisasi (struktural, fungsional, personal)	independen dari pemerintah	penuh dari eksekutif
---	-------------------------------	-------------------------

Sumber: James (2019), Karp et al. (2017), IDEA (2021), Peters & Pierre (2004), Perpres 105/2018, dan wawancara lapangan.

Potret Defisit AMO: Tiga Komponen yang Saling Memperlemah

Ketiga komponen AMO birokrasi KPU menghadapi defisit yang saling memperkuat. Pada dimensi *ability*, warisan *mismatch* kompetensi dari sistem rekrutmen non-kepemiluan diperparah oleh investasi pelatihan yang hanya 10–20 jam per tahun, seperenam standar Korea Selatan. Akibatnya, fenomena *institutional amnesia* terjadi setiap siklus: jutaan petugas temporer direkrut, dilatih minimal, bubar, dan pengetahuan mereka hilang bersama mereka. Pada dimensi *motivation*, ketiadaan jalur karier JF PKP yang matang menciptakan disinsentif struktural dalam kerangka *principal-agent* (Gailmard, 2014), ini adalah kegagalan mekanisme penyelarasan insentif yang membuat pegawai tidak terdorong untuk berinvestasi pada kompetensi kepemiluan. Pada dimensi *opportunity*, birokrasi KPU beroperasi di bawah tekanan struktural berlapis: desain organisasi tidak proporsional, anggaran kolaps di masa non-tahapan, dan politisasi yang merembes ke seluruh siklus manajemen kepegawaian, membentuk apa yang artikel ini sebut kerentanan administratif sistemik.

Paradoks Independensi-Kapasitas dan Pelajaran Komparatif

Kasus KPU memperlihatkan paradoks independensi-kapasitas: lembaga yang secara konstitusional independen beroperasi dengan birokrasi inti yang menghadapi defisit AMO berlapis. Kepala Biro SDM merumuskannya sebagai model hibrida: independensi fungsional yang kuat dalam tugas kepemiluan, namun tergantung pada sistem ASN nasional dalam aspek kepegawaian. Hibrida ini adalah konsekuensi dari pilihan konstitusional yang membiayai sekretariat melalui APBN, sehingga seluruh spektrum manajemen ASN menjadi arena potensial tekanan politik. Lundstedt (2020) menunjukkan bahwa rendahnya kapasitas EMB menurunkan biaya pertukaran klientelistik dan menggerus integritas pemilu, dinamika yang persis terkonfirmasi di sini.

Secara komparatif, yang membedakan EMB berprestasi tinggi bukan skala kelembagaan, melainkan desain kapasitas AMO yang terintegrasi. Elections Canada dengan ~500 staf mencapai PEI 81,2 dan 100 jam pelatihan/tahun; KPU dengan 18.215 pegawai hanya mencapai PEI 47,16 dan 10–20 jam pelatihan. Korea Selatan membangun KOCEI sejak 1996 sebagai investasi AMO jangka panjang, bukan pengeluaran yang dapat dipotong. Secara teoretis, kasus ini menyumbangkan: (1) konsep paradoks independensi-kapasitas di negara berkembang; (2) konsep keresnatan administratif sistemik sebagai produk konfigurasi AMO yang defisit; dan (3) nuansa pada tesis James (2019) bahwa erosi kapasitas berulang antar-siklus (bukan hanya kualitas individual) adalah tantangan utama EMB di Indonesia.

KESIMPULAN

Artikel ini menunjukkan bahwa defisit AMO birokrasi KPU bersifat sistemik dan diproduksi oleh empat faktor yang saling mengunci: posisi struktural sekretariat dalam orbit eksekutif, warisan historis birokrasi titipan, hambatan regulasi pembentukan diklat mandiri, dan pola anggaran siklikal yang merugikan pengembangan kapasitas di masa non-tahapan. Ketiga dimensi AMO terdampak secara bersamaan: *ability* terhambat *mismatch* kompetensi dan defisit pelatihan (10–20 jam/tahun vs. 90–120 jam di EMB berprestasi tinggi); *motivation* melemah karena JF PKP belum matang dan jalur karier kepemiluan yang jelas belum ada; *opportunity* terbatas oleh struktur organisasi yang timpang, anggaran yang anjlok di luar tahapan, dan politisasi jabatan strategis.

Perbaikan inkremental yang telah dicapai (seluruh PNS berstatus organik), indeks RB meningkat ke 75,49, dan berbagai penghargaan manajemen ASN adalah kemajuan yang patut diapresiasi, namun belum menyentuh fondasi struktural persoalan AMO. Tanpa reformasi ketiga komponen secara bersamaan, KPU akan terus terjebak dalam siklus membangun–melepas–membangun kembali kapasitas yang menggerus memori institusional setiap siklus pemilu. Kesenjangan antara Indonesia (PEI 47,16) dan EMB-EMB berprestasi tinggi tidak akan tertutup hanya melalui reformasi kelembagaan formal. Ia membutuhkan reformasi kapasitas AMO yang komprehensif: rekrutmen dan pelatihan yang membangun *ability*, sistem karier yang menumbuhkan *motivation*, dan kondisi struktural yang membuka *opportunity*. EMB yang mampu memadukan independensi kelembagaan dengan birokrasi yang kuat secara AMO bukan hanya akan menghasilkan pemilu yang lebih berintegritas, tetapi juga menjadi fondasi kepercayaan publik terhadap demokrasi Indonesia jangka panjang.

REFERENSI

- Appelbaum, E. (2000). *Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off*. Cornell University Press.
- Asplund, E. (2023). Training and professional development in electoral administration (Policy Paper No. 28). International IDEA.
- Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). *Electoral management design: The International IDEA handbook* (Edisi revisi). International IDEA.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Economist Intelligence Unit. (2025). *Democracy index 2024*. The Economist Group.
- Electoral Integrity Project. (2025). What we do. <https://www.electoralintegrityproject.com/what-we-do>
- Gailmard, S. (2014). Accountability and principal–agent theory. Dalam M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Ed.), *The Oxford handbook of public accountability* (hlm. 90–105). Oxford University Press.
- Garnett, H. A., James, T. S., & Norris, P. (2025). Perceptions of electoral integrity: Global data and analysis. Harvard Kennedy School, Electoral Integrity Project.
- International IDEA. (2021). *The global state of democracy 2021: Building resilience in a pandemic era*. International IDEA.
- James, T. S. (2019a). Better workers, better elections? Electoral management body workforces and electoral integrity worldwide. *International Political Science Review*, 40(3), 370–390.
- James, T. S. (2019b). *Comparative electoral management: Performance, networks and instruments*. Routledge.
- James, T. S., Garnett, H. A., Loeber, L., & van Ham, C. (2019c). Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction. *International Political Science Review*, 40(3), 295–312.
- Kang, W. (2021). *Democratic resilience and electoral integrity in Asia*. Palgrave Macmillan.
- Karp, J. A., Nai, A., & Norris, P. (2017). The integrity of elections: Electoral management bodies, public confidence, and political participation. *Electoral Studies*, 45, 1–11.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. (2023). *Laporan penilaian penerapan sistem merit pada instansi pemerintah tahun 2023*. KASN.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2024). *Data hasil Pemilu 2024*. KPU RI.

- López-Pintor, R. (2000). Electoral management bodies as institutions of governance. United Nations Development Programme.
- Lundstedt, M., & Edgell, A. B. (2020). Institutions of electoral integrity and clientelism: The role of electoral management bodies (V-Dem Working Paper No. 108). Varieties of Democracy Institute.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5–27.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Norris, P. (2017). *Strengthening electoral integrity*. Cambridge University Press.
- Norris, P., Frank, R. W., & Martínez i Coma, F. (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *Electoral Studies*, 34, 350–369.
- Perludem. (2023). *Kajian kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia*. Perludem.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Routledge.
- Pratikno. (2007). *Politik kelembagaan pemilu di Indonesia pasca-Orde Baru*. Universitas Gadjah Mada Press.
- Surbakti, R., & Nugroho, K. (2015). *Memahami pemilu dan demokrasi*. Kemitraan.
- van Aaken, A. (2017). Independent electoral institutions. Dalam *Max Planck encyclopedia of comparative constitutional law*. Oxford University Press.
- van Ham, C., & Garnett, H. A. (2019). Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity. *International Political Science Review*, 40(3), 313–334.
- Wall, A., Ellis, A., Maley, M., Catt, H., & Wolf, P. (2016). *Electoral management design: The International IDEA handbook (Edisi revisi)*. International IDEA.