

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemilu merupakan sebuah aktifitas tak terhindari di Negara yang menganut sistem demokrasi. Tidak ada sebuah Negara demokrasi yang tidak menjalankan pemilihan bagi sebuah jabatan public dengan melibatkan warga Negara yang berhak memilih (*eligible*). Dalam tatanan filisofis, para teoritis demokrasi, terutama yang menganut perspektif procedural, mengisyaratkan pelaksanaan pemilu yang baik sebagai fondasi dari pemerintahan yang dapat dikategorikan demokratis. Pemilu merupakan pengejawantahan dari prinsip pemerintahan dari rakyat dan oleh rakyat.

Di dalam perspektif administrasi, penyelenggaraan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU pusat dan daerah), dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan manajemen public. Hal itu dimungkinkan melalui penjelasan bahwa KPU di berbagai tingkatan sejatinya merupakan organisasi public. Melalui pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaannya, KPU tidak dapat menghindarkan masyarakat untuk menerima dampak dari pelaksanaan tugasnya yang memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif.

Secara normatife, model pemilihan yang dijalankan di Indonesia saat ini diharapkan mampu menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi besar untuk memerintah, sehingga mampu menjalankan pemerintahan secara efektif dalam nuansa saling mengawasi dan mengimbangi di parlemen. Oleh karena itu, KPU sangat penting artinya untuk menjamin pelaksanaan tugas penyelenggara <sup>1</sup> berkualitas, memenuhi seluruh asas dan prinsip yang menaunginya. Pemilu bukan hanya diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan

kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945., namun juga merupakan suatu rasionalitas administrasi publik yang wajib bagi KPU sebagai institusi publik.

Guna mewujudkan hal itu, dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum sesuai Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 2 yang berpedoman pada asas penyelenggaraan Pemilu yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Kualifikasi hasil pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaan KPU akan sangat ditentukan oleh eksistensi institusinya. Sejumlah regulasi, silih berganti sudah dikeluarkan dan ditetapkan untuk mengukuhkan eksistensi penyelenggara pemilu agar dapat menjamin terwujudnya seluruh asas, dalam pelaksanaan tugasnya, mulai dari asas netralitas hingga profesionalitas. Undang-undang Dasar 1945 Bab VII-B Pasal 22-E Ayat 5 menyebutkan, Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pasal ini mengisyaratkan para komisioner haruslah orang-orang yang tak berkaitan dengan partai politik. Alasannya jelas, demi netralitas pelaksanaan pemilihan umum.

Membiarkan orang-orang partai politik menguasai KPU sama artinya menjadikan masyarakat sebagai obyek belaka dalam pemilu. Berkaca pada berbagai kasus pilkada, banyak kejadian dan konflik yang muncul, salah satunya disebabkan oleh ketidak mampuan KPU melaksanakan tugas secara baik dan tepat menurut penilaian masyarakat. Preferensi gugatan terhadap penyelenggara pemilu sudah terjadi di berbagai wilayah dalam republik ini. Ragam gugatan pula telah meliputi pelaksanaan pemilu, pilpres dan pilkukada. Sudah meliputi seluruh jenis tugas pokok KPU selaku penyelenggara demokrasi politik nasional.

Sejalan dengan asas-asas ideal institusi penyelenggara demokrasi politik, dikatakan pula bahwa standar internasional pemilu yang demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi lembaga penyelenggara pemilu merupakan persoalan penting, karena mesin-mesin penyelenggara pemilihan umum membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilihan umum. Maka dari itu, institusi penyelenggara pemilu merupakan pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Independensi penyelenggara pemilu akan sangat dibutuhkan dalam implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh aturan perundang-undangan.

Konteks penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, terutama sebelum perubahan ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sejak merdeka Negara Indonesia telah beberapa kali memiliki lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum. Bagaimana kualitas penyelenggara pemilihan umum, tampaknya sangat terkait dengan produk hukum yang mendasari lahirnya lembaga ini. Oleh karenanya, faktor hukum yang melandasi eksistensi lembaga penyelenggara pemilihan umum niscaya dilihat secara bersama-sama dalam sejarah penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

*Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* 2013, secara rinci merumuskan beberapa masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilihan umum, antara lain: (1) struktur, undang-undang pemilihan umum harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggungjawab eksklusif terhadap lembaga yang lebih rendah. Lembaga penyelenggara pemilihan umum yang lebih rendah harus ada disetiap negara bagian atau provinsi, atau setiap

daerah pemilihan, tergantung pada banyaknya unit pemilihan umum dan tingkat komunikasi, (2) wewenang dan tanggungjawab, undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilihan umum harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggungjawab lembaga penyelenggara pemilihan umum di setiap tingkatan, (3) komposisi dan kualifikasi, kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilihan umum sebaiknya ditujukan untuk mengurus pemilihan umum. Ketentuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggaraan pemilihan umum pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum, (4) masa jabatan, lembaga penyelenggaraan pemilihan umum merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar bekerja secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbaharui daftar pemilih tersebut, (5) pembiayaan, undang-undang perlu mempertegas ketentuan-ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggaraan pemilihan umum, (6) Tugas dan fungsi, undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Akuntabilitas tugas dan fungsi ini dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 mencakup beberapa hal yaitu (1) memastikan bahwa para pejabat dan staf yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilihan umum dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik, (2) memastikan bahwa prosedur pemberian suara telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih, (3) memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung dan calon-calonnya, (4) memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih, (5) memastikan kerahasiaan pemilih, (6) memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu

untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah, dan (7) memastikan integritas proses penghitungan suara yang transparan, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada sekarang merupakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) keempat yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. Komisi Pemilihan Umum (KPU) pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 16 Tahun 1999 yang berjumlah 53 (lima puluh tiga) orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie. Komisi Pemilihan Umum (KPU) kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor 10 Tahun 2001 yang berjumlah 11 (sebelas) orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. Komisi Pemilihan Umum (KPU) ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berjumlah 7 (tujuh) orang anggota yang berasal dari anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsul bahri yang batal dilantik Presiden karena masalah hukum (KPU, 2013).

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2012, Presiden telah mengangkat ketujuh anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut untuk masa jabatan tahun 2012-2017. Ketujuh anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dilantik oleh Presiden adalah, Ida Budhiati, SH, MA, Sigit Pamungkas, S.IP, MA, Arief Budiman, SS, S.IP, MBA, Husni Kamil Manik, SP, Dr. Ferry Kurnia Rizkiansyah, S.IP, M.Si, Drs. Hadar Nafis Gumay, dan Juri Ardiantoro, M.Si. (KPU, 2013)

Terkait pelaksanaan tugas KPU, terdapat hal pokok dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 yang berpotensi memberi pengaruh terhadap kualitas pelaksanaan tugas demokrasi tersebut secara substansial. Substansi demokrasi dimaksud diatur mengenai penyelenggara

Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan komisi pemilihan umum (KPU) sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Perubahan penting dalam Undang-undang nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, juga meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif.

Regulasi tersebut diatur mengenai Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. Komisi Pemilihan Umum (KPU) memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Diatur pula komposisi keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai substansi demokrasi sehingga harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan komisi pemilihan umum (KPU) 5 (lima) tahun dihitung

sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggaran Pemilu berpedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen keempat, penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum (KPU) dalam upaya realisasi atas Negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Namun dalam bidang penyelenggaraan pemilu tidak serta-merta mampu mewujudkan Indonesia menjadi sebuah Negara yang demokratis, justru Indonesia menjadi Negara yang dilematis. Setidaknya ketentuan mengenai penyelenggara pemilu perlu dilakukan suatu pelebagaan secara intensif terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu dalam upaya pelaksanaan kedaulatan rakyat. Menurut Isra (2010), suatu komisi Negara dikatakan profesional dan independen harus memenuhi tiga aspek yaitu, berkaitan dengan posisi kelembagaan, pola dan sistem rekrutmen anggota dan pimpinan lembaga Negara, serta anggaran lembaga Negara yang bersangkutan sehingga kualitas, profesionalitas dan independensi komisi Negara, termasuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus memenuhi kriteria di atas. Kriteria yang menjadi pertimbangan penting adalah pola rekrutmen keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU), pemerintah membentuk panitia seleksi.

Sejatinya keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sering menuai banyak kontroversi berkaitan dengan mekanisme dan tata administrasi kenegaraan Indonesia. Kendati selalu menuai kontroversi dari periode ke periode, minat masyarakat untuk menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) luar biasa tinggi. Jumlah pendaftar bisa mencapai ratusan bahkan ribuan calon. Posisinya yang strategis teramat menentukan keanggotaan legislatif dan eksekutif. Bukan rahasia lagi jika banyak anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang melakukan bargaining position dengan calon anggota legislative dan eksekutif (Pilkada). Tidak heran banyak yang

kemudian tersandung masalah hukum. Diberhentikan dengan cara masal ataupun perorangan. Cara pemberhentiannya pun tidak rumit. Dengan berpegang pada aturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum (KPU) di atasnya bisa membubarkan keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) di bawahnya. Lantas menggantinya dengan anggota baru yang diambil dari urutan enam sampai urutan 10 dari yang disodor tim seleksi.

Kasus demi kasus menimpa Komisi Pemilihan Umum (KPU) hingga keanggotaannya rentan dicopot. Contoh kasus adalah ketika Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sulawesi Utara mencopot semua anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Manado pada 2010 dan menggantinya dengan lima orang urutan di bawahnya. Kasus di Manado bukan yang pertama. Masih banyak kasus serupa di provinsi dan kabupaten/kota lainnya. Kekuasaan besar anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) di atasnya yang dimandatkan dalam undang-undang dan peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), membuat posisi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) di bawahnya tidak bisa dibilang nyaman. Akan tetapi, tidak semata-mata pencopotan itu karena pelanggaran terhadap undang-undang. Lebih karena tekanan politik penguasa setempat. Kecuali yang tersandung langsung dengan masalah hukum, juga moral. Pelanggaran kode etik dan integritas terlalu lemah untuk dijadikan pijakan kuat pencopotan. Contoh terbaru adalah pencopotan 18 anggota komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Seram Bagian Timur Provinsi Maluku, lima anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nagekeo Nusa Tenggara Timur, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Banyuasin Sumatera Selatan dan tiga anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur (sumber: berita Radar Manado edisi Sabtu 3 Agustus 2013). Mereka diberhentikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga ini tergolong baru yang fungsinya menjaga kehormatan

institusi penyelenggara pemilihan umum. Alasannya adalah menyelamatkan citra bukan untuk menghukum. Dewan kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP) tidak bisa memberhentikan anggota komisi pemilihan umum (KPU) yang tersandung masalah hukum. Lembaga ini semata-mata hanya berhak memvonis dan memberhentikan anggota komisi pemilihan umum (KPU) yang melanggar kode etik.

Dewan kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) dibentuk dengan alasan menjaga kepercayaan publik terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum yang sudah semakin akut. Bahkan bisa dikatakan sudah pada titik nadir. Tingkat kepercayaan publik inilah yang menjadi problem keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) hingga memasuki empat periode ini. Itulah sebabnya muncul lembaga baru yang dinamakan dewan kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) yang berhak memvonis anggota yang melanggar etika. Khusus masalah hukum, dalam aturan masih menjadi hak KPU di atasnya. Akan tetapi, tidak bisa serta merta memberhentikan karena harus melalui proses persidangan. Baru setelah ada keputusan hukum tetap kemudian diambil tindakan. Jika pengadilan menyatakan bersalah, langsung diberhentikan. Jika tidak terbukti bersalah, aturan memerintahkan untuk merehabilitasi keanggotaan yang bersangkutan.

Sebagai institusi penyelenggara pesta demokrasi di Indonesia, Komisi Pemilihan Umum (KPU) sangat dominan menjalankan fungsinya. Di tangan mereka bisa lahir anggota legislatif yang kualified atau abal-abalan. Juga bisa melahirkan pemimpin daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang murni pilihan rakyat, atau malah sebaliknya, Gubernur, Bupati atau Walikota yang terpilih karena kekuatan finansial semata. Di sinilah moralitas keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) itu diuji. Integritas dan kualitas juga ditempa. Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang terdiri dari berbagai unsur mestinya menjadi jawaban atas

kualitas dan integritas sekaligus mampu menjaga etika dan moralitas. Akan tetapi, pada kenyataannya tidaklah semudah yang diinginkan tersebut. Kelemahan dalam sistem rekrutmen, mulai dari tingkatan tim seleksi hingga penentuan keanggotaan tetap di tangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) di atasnya, juga menjadi kunci akan kualitas anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Bisa jadi dari sisi kualitas, baik penguasaan aturan maupun penyelenggaraan administrasi tergolong di atas rata-rata. Akan tetapi, di sisi lain terbentur pada masalah moralitas dan etika. Ketidak sempurnaan itulah yang selalu menjadi buah bibir dan tidak jarang berujung pada proses hukum.

Hal ini yang memicu hingga tingkat kepercayaan publik sudah sampai pada titik terendah. Hanya sejauh ini, pemerintah masih meyakini, bahwa proses pendewasaan institusi penyelenggara pemilu tidak serta merta terjadi dalam sekejap. Itu butuh proses dan bertahap. Sampai tiga periode berlalu, Belum diketahui sudah sejauh mana persentase kepercayaan publik terhadap kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU). Harapan besar adalah pada periode keempat yang sebagian besar sudah mulai bekerja setelah melalui seleksi pada awal tahun dan rata-rata dilantik paruh tahun ini.

Keberhasilan implementasi kebijakan banyak hal yang menjadi faktor determinan dalam mencapai tujuannya. Namun demikian peranan actor / implementor menjadi masalah mendasar dalam mewujudkan tujuan secara efektif dan efisien. Beberapa contoh kasus pelaksanaan pemilu antara lain masih tertutupnya system seleksi penjurian atau rekrutmen calon komisioner.

Pada KPU Kota Kotamubagu, dalam pelaksanaan proses tahapan rekrutmen tim seleksi, terdapat penunjukkan keanggotaan tim seleksi yang mengantar 10 orang untuk dipilih lima orang terbaik oleh komisi pemilihan umum (KPU) di atasnya. Sumber persoalan Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus mulai dilihat dari kualitas tim seleksi, tidak bisa langsung pada seleksi lima

komisioner yang ditetapkan komisi pemilihan umum (KPU) di atasnya. Begitu seterusnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) pusat yang dipilih tim seleksi juga punya problem serupa. Makin rumit jika Komisi Pemilihan Umum (KPU) pusat yang membentuk tim seleksi untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi lantas memilih lima komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi tidak berlandaskan azas penyelenggaraan pemilihan umum yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Muatan kepentingan politik sangat dominan. Partai-partai politik berlomba-lomba menguasai person-person di Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk meloloskan orang-orangnya sebagai anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Penyakit akut yang masih sulit dihilangkan, apalagi banyak bukti yang terbentang, komisioner tidak sedikit yang terpilih karena kekuatan finansial. Tidak untuk menggeneralisir, karena beberapa diantaranya juga masih terpilih murni dengan memenuhi kriteria-kriteria baku berdasarkan undang-undang. Tetapi tidak lantas memberi jaminan kelak kinerjanya akan mengikuti segala ketentuan yang berlaku. Tidak sedikit anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebelum terpilih masih biasa-biasa saja. Begitu duduk lantas mengeklusifkan diri, menjaga jarak dengan masyarakat dan cenderung arogan dalam bertindak. Muncul aneka problem yang lantas mengganjal pemulihan kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Tidak jarang sikap persoalan komisioner dipicu oleh sifat dan keinginan untuk bargaining dengan calon anggota legislatif dan calon eksekutif. Termasuk tekanan dan pengaruh besar dari penguasa setempat dalam tubuh lembaga.

Berdasar pada masalah faktual yang penulis gambarkan di atas dapat dikatakan bahwa kualitas KPU terlihat pada profesionalitas, akuntabilitas serta efektivitas dan efisiensi dari

anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) sangatlah penting sehingga dapat dikaitkan dengan konsep-konsep dan definisi dari para ahli yang tentunya dapat dijadikan acuan.

Hal ini sangat penting, diteliti mengingat fungsi dan peran anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) sangat penting dan menentukan kualitas pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) kabupaten/kota cenderung masih diragukan dan dikritik profesionalitas, integritas dan akuntabilitasnya oleh publik. Masih adanya intervensi oleh kepentingan politik dan politik uang, atau sering diistilahkan "politik dagang sapi", anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang terpilih sangat bernilai strategis baik secara individu dan lembaga yang merekomendasikan/ maupun bagi pembelajaran berdemokrasi di tengah euforia berdemokrasi yang dinilai melenceng dari prinsip-prinsip demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat).

Perannya yang teramat dominan bisa melahirkan dan menghasilkan output yang baik seperti dalam teori *black box*. Seorang anggota komisi yang handal sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum Bab II pasal 2 asas penyelenggaraan Pemilu yang berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan profesionalitas, akuntabilitas, efektif dan efisien. Juga sebaliknya bisa menjatuhkan pilihan pada anggota komisi yang tidak memiliki kemampuan seperti harapan publik.

Lahirnya UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang tentunya berkaitan dengan profesionalitas serta kualitas pemerintah daerah yang akan terpilih nantinya agar supaya mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik (*clean government and good governance*). Juga berangkat dari latar belakang anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang

masih diragukan kualitas, dan kapabilitasnya, maka peneliti melakukan *pra-research* sehingga disajikan data empirik (*empirical problem*) mengenai masalah yang timbul.

Fakta berikut berupa artikel tentang kinerja tim seleksi yang disoroti oleh Ketua PAN Kabupaten Bolaang Mongondow Timur sebagai berikut, "...Seleksi calon anggota Komisi pemilihan Umum (KPU) yang sedang dilaksanakan di hampir seluruh wilayah Sulawesi Utara saat ini, termasuk di Bolaang Mongondow raya, sepertinya lepas dari perhatian kita. Para aktivis, akademisi, politisi bahkan masyarakat pada umumnya, seperti tidak tertarik menelisik apa yang sedang dilakukan para anggota tim seleksi (tim sel) sebab saat ini perhatian hampir semua kalangan sedang teralihkan dan terkonsentrasi di DCS (daftar calon sementara) bakal calon legislatif 2014. Hal inilah yang kemudian mendorong saya untuk menulis dan untuk sekedar mengingatkan kita semua bahwa betapa pentingnya proses seleksi calon anggota KPU, karena hasil seleksi inilah yang akan menentukan proses demokrasi lima tahun mendatang, sekaligus akan menjadi pondasi bagi penyelenggara pemilu.

Baik buruknya demokrasi lima tahun mendatang ada di tangan timsel. Sebab hasil keputusan merekalah yang akan melahirkan 10 calon anggota KPU mendatang, yang 5 diantaranya akan dilantik menjadi komisioner. Belum lagi segala upaya yang dilakukan oleh para calon anggota KPU termasuk 'merayu' timsel dengan berbagai cara agar nama mereka bisa diloloskan ketahapan-tahapan berikutnya, serta bahaya intervensi para petinggi di daerah yang menginginkan agar calon anggota KPU yang lolos di berbagai tahapan adalah hasil rekomendasi mereka. Tujuannya supaya bisa mengamankan kepentingan mereka di kemudian nanti.

Demikian itulah tahapan yang sangat berbahaya dan rawan karena menurut saya hanya sedikit timsel yang bisa mengelak dari intervensi para petinggi. Dari uraian singkat diatas tentu kita bisa menarik kesimpulan bahwa tim seleksi sangat berperan penting dalam membangun

pondasi demokrasi, karena dari hasil keputusan merenal akan lahir para komisioner yang akan memikul tugas dan tanggung jawab yang sangat berat yakni melaksanakan pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali untuk memilih sejumlah pejabat Negara meliputi, Presiden dan Wakil presiden, anggota DPR, DPD dan DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan walikota). Karena ini pula persyaratan untuk menjadi timsel tidaklah mudah. Hal ini sudah diatur dalam peraturan KPU No 02/2013 tentang seleksi calon anggota KPU.

Dalam peraturan KPU ini pasal 9 menyebutkan setiap calon Tim seleksi, calon anggota KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut berpendidikan paling rendah S-1, berusia paling rendah 30 tahun dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota seluruh wilayah Indonesia, memiliki reputasi, kredibilitas, integritas dan rekam jejak yang baik, memahami permasalahan pemilu, tidak menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya dalam jangka waktu lima tahun terhitung pada saat terdaftar sebagai calon anggota tim seleksi, tidak sedang menjabat sebagai anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota (Radar Totabuan, Rabu 1 Mei 2013).

Pandangan kritis yang dikemukakan oleh salah seorang pemerhati tentang masalah kebijakan dan pemerintahan bahwa:

...masalah faktual di Sulawesi Utara, bahwa untuk perekrutan anggota anggota komisi pemilihan umum (KPU) harus lebih dibenahi lagi. Dalam memilih anggota komisi pemilihan umum (KPU) independensi menjadi salah satu faktor yang paling penting karena berbicara tentang latarbelakang disiplin ilmu dari seorang calon anggota KPU berdasarkan hal tersebut agar dapat dilihat kapabilitas, integritas, serta pertanggungjawaban (rekam jejak). Akseibilitas/ kemampuan keilmuan untuk melihat apakah seseorang itu layak untuk direkrut sebagai tim seleksi. Jadi bisa dikatakan seperti teori kotak hitam "*black box*" jadi bisa dikatakan input yang masuk, diolah/ proses, dan kemudian menjadi hasil. (Wawancara, TT. Juli 2013)

Fenomena ini memunculkan kritik terutama oleh Merriem (1998) dengan mengatakan bahwa pemaknaan konsep tata kelola (*governance*) dapat disederhanakan ke dalam tiga prinsip atau premis teoritis, yaitu muncul krisis kemampuan tata kelola, krisis tersebut merefleksikan adanya bentuk tradisional campur tangan negara, dan adanya tendensi kecenderungan politik divergen pada semua negara sedang berkembang yang mendorong munculnya bentuk tata kelola yang mampu beradaptasi terhadap konteksnya.

Dalam implementasi kebijakan Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu masih mengalami berbagai hambatan dalam menerapkannya. Berbagai aturan dasar, asas dan prinsip penyelenggaraan pemilu belum sesuai dengan kenyataan. Dimensi Akuntabilitas dan Profesionalitas KPU di Kota Kotamobagu seringkali menjadi diskursus dan perhatian publik. Tugas pokok dan fungsi Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjadi isu pembicaraan publik ketika pemilu dilaksanakan, mulai pada tahapan awal proses seleksi komisioner hingga pada tahapan akhir pelaksanaan pemilu.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, maka yang diteliti dalam penelitian ini adalah profesionalitas dan akuntabilitas Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan pemilihan umum sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum yang berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum menginterpretasikan hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektif dan efisien.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena yang dikemukakan pada latar belakang permasalahan penelitian ini, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana profesionalitas KPU dalam penyelenggara Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pada Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara?
2. Bagaimana akuntabilitas KPU dalam penyelenggara Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pada Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara?
3. Faktor-faktor determinan apa yang menentukan efektifitas implementasi kebijakan penyelenggara pemilihan umum oleh KPU Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis profesionalitas KPU dalam penyelenggara Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pada Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis akuntabilitas KPU dalam penyelenggara Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pada Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara.
3. Untuk menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor determinan yang menentukan efektifitas implementasi kebijakan penyelenggara pemilihan umum oleh KPU Kota Kotamobagu Provinsi Sulawesi Utara.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ditinjau dari aspek teoritis, hasil penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu khususnya ilmu administrasi publik. Penggunaan konsep dan teori Profesionalitas, akuntabilitas dalam implementasi kebijakan public dalam hubungan dengan organisasi komisi pemilihan umum, dapat menghasilkan konsep baru bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
2. Pada aspek praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dari Pusat sampai ke Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas dan perannya sesuai dengan kapasitas dan kompetensi.
3. Sebagai referensi para aktor pengambil keputusan dalam meningkatkan kinerja anggota KPU melalui sistem rekrutmen, prosedur dan penerapan asas penyelenggara pemilu sesuai dengan Undang-Undang nomor 15 tahun 2011.