



# EVALUASI KEBIJAKAN REKRUTMEN ANGGOTA KPU KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2014 DI JAWA BARAT

**Tatang Sudrajat**

Dosen STIA LAN, STIA BAGASASI dan Universitas Widyatama Bandung  
t.sudrajat@yahoo.com

## *Abstrak*

*Perhatian terhadap sosok dan kinerja anggota penyelenggara pemilu dari waktu ke waktu semakin besar. Terkait dengan itu, rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota sebagai salah satu tahap dalam penyelenggaraan pemilu di Provinsi Jawa Barat menjadi sangat penting. Untuk itu, telah terbit berbagai kebijakan berbentuk Undang-Undang dan Peraturan KPU yang menjadi landasan regulatif dalam proses rekrutmen dan seleksi anggota KPU Kabupaten Kota. Dalam implementasinya, berbagai kebijakan tersebut pada beberapa tahapan seleksi tidak berlangsung sebagaimana yang telah digariskan. Untuk berlangsungnya seleksi di masa yang akan datang secara lebih baik perlu adanya evaluasi kebijakan secara menyeluruh.*

**Kata kunci:** pemilu, seleksi, evaluasi kebijakan.

## **RECRUITMENT POLICY EVALUATION COMMISSION MEMBER DISTRICT/CITY IN THE YEAR 2014 ORGANIZING ELECTION IN WEST JAVA**

### *Abstract*

*Attention to the figure and the performance of election management (KPU) members is greater from time to time. In relation to that, the recruitment of members of Regency /City as one stage in the elections in the province of West Java becomes very important. Thus, some Acts and Election Commission Regulation has published as the basis of recruitment and selection process of local KPU members. In the implementation, these policies at several stages of selection do not take place as outlined. There should be an overall policy evaluation for selection in the future.*

**Keywords:** election, selection, evaluation policy.

## **A. LATAR BELAKANG**

Sebagai bagian dari reformasi politik dan ketatanegaraan, amandemen UUD 1945, khususnya terkait pengaturan pemilihan umum (pemilu) menjadi sesuatu yang sangat penting. Salah satu aspek yang menjadi perhatian serius dari berbagai pihak adalah organisasi penyelenggara pemilu, yang berdasarkan pengalaman enam kali pemilu di era pemerintahan Orde Baru, telah ikut memberi andil bagi munculnya persepsi publik tentang kurang demokratisnya penyelenggaraan pemilu.

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 22 E Ayat (5) UUD 1945 yang memberikan salah satu watak penting bagi organisasi penyelenggara pemilu, yaitu mandiri, menjadi perhatian serius berbagai kalangan. Lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 menjadi salah satu penopang dan entry point terselenggaranya pemilu yang semakin berkualitas. Hal itu dapat difahami karena harapan tampilnya sosok penyelenggara pemilu yang benar-benar netral sekaligus kapabel dan profesional memiliki

landasan yuridis yang kuat dalam undang-undang tersendiri. Secara eksplisit hal ini diantaranya tertuang dalam konsiderans “menimbang” huruf b UU tersebut.

Namun demikian, tidak berarti eksistensi dan kinerja para aparatur penyelenggara pemilu ini terbebas dari masalah. Aneka permasalahan tampak ke permukaan, tidak saja yang terkait dengan integritas dan netralitas, tetapi juga terkait dengan kapabilitas teknis sebagai aparatur penyelenggara pemilu. Dalam konteks inilah evaluasi komprehensif terhadap organisasi penyelenggara ini dipandang sangat penting dilakukan.

Satu bagian penting dari tahapan pemilu terkait organisasi penyelenggara pemilu adalah rekrutmen anggota KPU di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Postur, sosok, kinerja dan kualitas aparatur penyelenggara pemilu selama lima tahun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya akan sangat ditentukan oleh kualitas rekrutmennya. Oleh karena itu, salah satu elemen yang mesti dicermati dengan serius dalam mengevaluasi penyelenggaraan pemilu 2014 adalah rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota di Jawa Barat.



Beberapa waktu yang lalu telah berlangsung seleksi calon anggota/komisioner di 10 KPU Kabupaten/Kota se-Jawa Barat tahap II, yang sebagian diantaranya telah sampai kepada tahap akhir berupa penetapan 5 orang anggota di masing-masing KPU Kabupaten/Kota, menyusul telah dilantiknya anggota di 16 KPU Kabupaten/Kota lainnya pada 3 Oktober 2013. Tahapan seleksi ini sebagai bagian dari rekrutmen aparatur penyelenggara pemilu menarik perhatian banyak kalangan karena salah satunya terkait dengan dugaan rendahnya tingkat integritas anggota KPU di beberapa daerah selama ini. Salah satu indikatornya adalah semakin bertambahnya perangkat penyelenggara pemilu di berbagai daerah yang diberhentikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kasus terakhir, adalah dipecatnya Ketua KPU Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan (Kompas, 4 Oktober 2013). Selain itu berkaitan juga dengan kian tingginya tuntutan untuk tampilnya sosok penyelenggara pemilu (pemilu legislatif dan pemilu presiden) dan pilkada (pemilihan gubernur, bupati, walikota) yang profesional dan berintegritas sebagaimana tercantum dalam angka 1 konsiderans Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 02 Tahun 2013 tentang Seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Dalam konteks kebijakan publik, terbitnya PKPU Nomor 02 Tahun 2013 ini merupakan derivasi dari UU Nomor 15 Tahun 2011. Dengan meminjam terminologi yang dikemukakan Jones, hal ini merupakan bagian dari aktivitas interpretasi dalam tahap implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai *the translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives* (1984: 166). Dalam operasionalisasi penyelenggaraan pemilu, seringkali kemudian hal ini diikuti oleh terbitnya berbagai surat edaran dari KPU RI kepada KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dipandang sebagai petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis). Dengan kata lain, dalam tahapan seleksi/rekrutmen anggota/komisioner KPU Kabupaten/Kota ini, KPU RI berposisi sebagai *policy maker*, KPU Provinsi sebagai *policy implementor*, dan para calon anggota KPU Kabupaten/Kota sebagai *policy target*, baik yang masih bertugas sebagai anggota (*incumbent*/petahana) maupun yang bukan sebagai penyelenggara pemilu.

Kehadiran berbagai kebijakan ini dan tentu

saja implementasinya secara konsisten menjadi teramat penting. Hal ini karena tuntutan dan ekspektasi publik terhadap penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang berkualitas dari hari ke hari semakin nyaring disuarakan. Sebagai misal, dengan sangat jelas bisa kita ketahui dari berbagai pemberitaan media masa baik jelang, pada saat maupun pascapenetapan pasangan calon kepala daerah terpilih di berbagai daerah di tanah air, yang tidak sedikit diantaranya berujung dengan tindakan anarkis massa pendukung pasangan calon yang kalah. Seringkali hal ini sebagai penyebabnya diantaranya terkait dengan dugaan tidak netralnya penyelenggara pemilu.

Oleh karena itu, tampilnya sosok penyelenggara pemilu/pilkada yang profesional dan berintegritas akan berakibat kepada meningkatnya kredibilitas publik kepada institusi penyelenggara pemilu/pilkada beserta seluruh hasilnya. Dengan kata lain, untuk semakin berbobotnya kadar demokrasi, maka salah satu penopang utamanya adalah kredibilitas KPU Kabupaten/Kota sebagai subordinat dari KPU RI dan KPU Provinsi. Kredibilitas terhadap institusi penyelenggara pemilu pada giliran berikutnya diyakini akan melahirkan akseptabilitas publik terhadap seluruh produk yang dihasilkannya.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan mengelaborasi lebih jauh tentang hal-hal yang berkaitan dengan makna dan urgensi evaluasi kebijakan, substansi kebijakan seleksi/rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota, keberadaan tim seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota serta proses seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

## B. MAKNA DAN URGENSI EVALUASI KEBIJAKAN

Dalam perspektif studi kebijakan, tahapan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan tahapan lainnya dalam proses atau siklus kebijakan. Meskipun sebagian pakar kebijakan publik menyebutnya dengan terminologi agak sedikit berbeda, tetapi pada dasarnya tetap tampak secara substantif adanya tahapan evaluasi ini pada masing-masing pandangannya.

Untuk sekedar menyebut sebagai contoh, Jones menyebut beberapa aktivitas fungsional dalam keseluruhan proses kebijakan, selain evaluasi (*evaluation*) yaitu *perception/definition, aggregation, organization, representation, agenda*



*setting, formulation, legitimation, budgeting, implementation dan adjustment/termination* (1984: 29). Selain *evaluation*, Parsons menyebutkan tahap lain dalam siklus kebijakan, yaitu *problem definition, identifying alternative response/solutions, evaluation of options, selection of policy option, dan implementation* (1995: 77).

Aktivitas evaluasi ini bermakna sangat penting karena tidak selamanya tujuan-tujuan akhir dari kebijakan dapat tercapai secara efektif. Bagi perumus kebijakan dan implementor kebijakan sangat diperlukan informasi tentang kinerja kebijakan sebagai sarana untuk perbaikan pada siklus kebijakan secara keseluruhan. Dalam rumusan Hughes (1994: 155) dinyatakan bahwa dalam tahapan *monitor policy outcomes* sebagai bagian dari *policy process, no policy is complete at this point. There are often unintended consequences, possible difficulties in implementation or changes in circumstances. Evaluasi kebijakan ini menurut Jones is an activity designed to judge the merits of government programs or processes. It varies in the specification of criteria, the techniques of measurement, the methods of analysis, and the forms of recommendation* (1984: 199).

Mengikuti pendapat Wibawa, sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan. Seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pemerintah pasti ingin mengetahui penyebab kegagalan tersebut agar hal yang sama tidak terulang di masa depan. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah (1994: 8). Dinyatakan lebih lanjut bahwa evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui 4 aspek, yaitu proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan. Keempat aspek ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan, kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan (Wibawa, 1994: 9).

Dilihat dari fungsinya, menurut Dunn, diantaranya adalah memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Adapun kriteria yang digunakan untuk melakukan evaluasi adalah

efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan (2003: 609-610).

Dari perspektif dan kepentingan implementor kebijakan, aktivitas evaluasi selalu juga dilakukan sebagai bagian dari program kerja organisasi secara keseluruhan. Evaluasi ini acapkali tidak hanya melibatkan pihak-pihak internal tetapi juga berbagai kalangan *stakeholders* lainnya. Tentu saja hal ini dilakukan dengan harapan adanya pembahasan dari sudut pandang yang lebih objektif, sehingga akan sangat kontributif bagi perbaikan kebijakan atau program di masa yang akan datang.

### C. SUBSTANSI KEBIJAKAN SELEKSI

Sebagai produk kebijakan DPR dan Presiden, Pasal 21 s.d. Pasal 23 UU Nomor 15 Tahun 2011 antara lain mengatur tentang keberadaan, persyaratan, kewenangan dan tata kerja Tim Seleksi Calon Anggota KPU Kabupaten/Kota. Sebagai derivasi dari kebijakan pada *policy level* ini, meminjam istilah Bromley (1980: 32-33), KPU RI menerbitkan PKPU Nomor 02 Tahun 2013 yang merupakan produk kebijakan pada *organizational level*. Selain itu, dalam konteks jadwal pemilu, KPU RI telah pula menerbitkan PKPU Nomor 07 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Pada tahapan selanjutnya dibuat beberapa juklak dan juknis oleh KPU RI serta beberapa keputusan oleh KPU Provinsi yang berada pada *operational level*.

Selain itu, dalam konteks pembangunan nasional, upaya mewujudkan lembaga penyelenggara pemilu yang profesional dan berintegritas ini ditegaskan pula dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Dalam Bab IV lampiran UU tersebut dinyatakan bahwa salah satu arah pembangunan jangka panjang tersebut adalah mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum, yang antara lain dengan cara meningkatkan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsi-fungsi yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 22 E Ayat (4) UUD 1945, UU Nomor 17 Tahun 2007, UU Nomor 15 Tahun 2011, PKPU Nomor 07 Tahun 2012 serta PKPU Nomor 02 Tahun 2013 merupakan landasan kebijakan yang sangat kuat bagi terlahirnya sosok anggota KPU di berbagai



daerah sebagai penyelenggara pemilu.

Terkait dengan PKPU Nomor 02 Tahun 2013, sebagai rujukan langsung para KPU Provinsi dalam melakukan seleksi terdapat beberapa hal yang apabila dilihat dari perspektif kebijakan publik, perlu dicermati dengan serius. Diantaranya tergambar dari rumusan kalimat yang tertuang pada konsiderans “menimbang” angka 1, angka 2 dan angka 3 yang secara substantif tidak selaras dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, syarat anggota KPU sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Huruf l tentang “bersedia bekerja penuh waktu, yaitu tidak bekerja pada profesi lainnya selama masa keanggotaan” merupakan aspek lain yang sangat lemah pada tataran implementasi, karena yang bersangkutan hanya diharuskan membuat surat pernyataan tentang hal tersebut. Dalam kenyataan, sebagai dampaknya di berbagai daerah hal ini sangat mengganggu kinerja KPU karena anggota yang bersangkutan tidak dapat fokus bekerja melaksanakan tugas-tugas kepilluan.

#### D. TIM SELEKSI (TIMSEL)

Hal berikut yang mesti dicermati terkait dengan evaluasi kebijakan rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota adalah berkaitan dengan eksistensi dan kinerja tim seleksi (timsel). Sebagai derivasi dari UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, terbitnya PKPU Nomor 02 Tahun 2013 mengandung segudang harapan bagi munculnya sosok dan figur anggota KPU di daerah yang mumpuni dan terbebas dari *vested interest* pihak tertentu, diantaranya kepala daerah dan DPRD. Memang, secara eksplisit bila dibandingkan dengan proses seleksi anggota KPU di daerah 5 tahun yang lalu, yang merujuk kepada UU Nomor 22 Tahun 2007, secara sangat jelas proses seleksi kali ini menihilkan keterlibatan termasuk potensi untuk melakukan intervensi dari kepala daerah dan DPRD.

Aspek lain yang merupakan inkonsistensi berupa jadwal pembentukan timsel. Menurut Pasal 21 Ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2011 dan ketentuan Pasal 4 Ayat (3) PKPU Nomor 02 Tahun 2013, pembentukan timsel ditetapkan dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak 5 bulan sebelum berakhirnya keanggotaan KPU Kabupaten/Kota. Dalam kenyataan timsel untuk seleksi

anggota KPU di 16 Kabupaten/Kota baru dibentuk Juli 2013 padahal berdasarkan 2 ketentuan tersebut seharusnya selambatlambatnya ditetapkan pada tanggal 23 April 2013 mengingat berakhirnya keanggotaan KPU di 16 Kabupaten/Kota tersebut adalah tanggal 23 September 2013.

Terkait dengan kualifikasi anggota timsel, apa yang tertuang secara normatif dalam ketentuan, dalam kenyataannya ternyata tidak semua timsel anggota KPU di 26 Kabupaten/Kota ini secara kualitatif memenuhi harapan sebagaimana diperintahkan PKPU Nomor 02 Tahun 2013. Tidak sedikit anggota timsel yang bergelar akademik doktor bahkan berjabatan akademik profesor tetapi secara kualitatif tidak memiliki kompetensi, wawasan, pengalaman kepilluan sebagaimana disyaratkan oleh ketentuan Pasal 9 PKPU Nomor 02 Tahun 2013. Diantaranya karena mereka berlatarbelakang keilmuan yang jauh dari permasalahan-permasalahan kepilluan atau sama sekali tidak punya perhatian dan pengalaman terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada khususnya dan terhadap masalah-masalah kenegaraan, pemerintahan dan politik pada umumnya. Pada sisi lain, apabila mencermati ketentuan Pasal 3 Ayat (1) huruf e tentang syarat pengetahuan dan keahlian calon anggota KPU dari bidang ilmu politik/pemerintahan, hukum atau manajemen, serta ketentuan Pasal 27 Ayat (2) tentang materi seleksi wawancara oleh timsel terhadap para calon anggota, secara sangat jelas mensyaratkan adanya sosok timsel yang berlatarbelakang keilmuan atau pengalaman/perhatian kepada masalah-masalah kepilluan.

Berkaitan dengan itu tampak jelas terdapat ketidakcermatan sekaligus inkonsistensi KPU Provinsi Jawa Barat dalam menyeleksi dan menetapkan anggota timsel. Padahal, menurut McFarland, salah satu faktor dari empat faktor yang saling terkait untuk dapat diterapkannya kebijakan adalah *consistency* (1970: 239). Semestinya pertimbangan-pertimbangan rasionalitas sebagai esensi dari kebijakan penetapan anggota timsel oleh KPU Provinsi Jawa Barat yang memenuhi unsur-unsur kapabilitas, kompetensi dan wawasan, demi berlangsungnya proses seleksi yang berintegritas, bertanggungjawab, transparan dan partisipatif sebagaimana termaktub dalam angka 2 konsiderans PKPU Nomor 02 Tahun 2013 tidak dikalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan personal, subjektif, emosional dan



nepotistik.

Dengan demikian, dapat dikatakan suatu kekeliruan pula ketika KPU Provinsi Jawa Barat berpandangan bahwa seorang anggota timsel yang bergelar akademik doktor dan bahkan berjabatan akademik profesor sekalipun akan memahami permasalahan-permasalahan kepemiluan/kepillkadaaan, padahal bidang keilmuannya sangat tidak relevan dengan urusan kepemiluan/kepillkadaaan atau kenegaraan/pemerintahan pada umumnya. Selain itu, suatu kealpaan pula ketika pertimbangan-pertimbangan kesamaan latarbelakang organisasi diluar ke-KPU-an antara calon anggota timsel tertentu dengan para anggota KPU Provinsi Jawa Barat, menjadi faktor penentu ditetapkannya seseorang sebagai anggota timsel di suatu Kabupaten/Kota. Berdasarkan data timsel yang ada, tampak jelas masih dominan pertimbangan jaringan pertemanan yang mengabaikan aspek kapabilitas, kompetensi dan wawasan sebagai calon timsel.

Hal lain yang juga dikritisi adalah terkait dengan komposisi anggota timsel dari aspek keterwakilan perempuan. Terkait dengan hal ini, tidak ada satu ketentuan pun dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa anggota timsel diantaranya harus ada anggota perempuan. Khusus untuk timsel calon anggota KPU Kabupaten/Kota, ketentuan Pasal 4 Ayat (6) PKPU Nomor 02 Tahun 2013 hanya menyatakan bahwa anggota timsel calon anggota KPU Kabupaten/Kota memperhatikan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan. Makna frasa "memperhatikan" itu tidak berarti sesuatu yang bersifat imperatif, dalam arti sekurang-kurangnya 30% (1 atau 2 orang) dari 5 orang anggota timsel harus perempuan. Makna frasa tersebut lebih kepada kebijakan yang bersifat afirmatif, dalam arti sejauh ada calon anggota timsel perempuan yang memenuhi kualifikasi dapat dipertimbangkan untuk menjadi anggota timsel. Dalam kenyataan di beberapa daerah, tampak bahwa KPU Provinsi Jawa Barat terlalu memaksakan kehendak dengan mengangkat 1 orang bahkan 2 orang anggota timsel perempuan tanpa benar-benar secara kualitatif diperhatikan aspek kapabilitasnya.

Berkenaan dengan hal itu semua, semestinya yang dikedepankan adalah kesadaran dan pemahaman dari KPU Provinsi Jawa Barat terhadap permasalahan kepemiluan/kepillkadaaan di suatu Kabupaten/Kota serta

jaminan kesinambungan penyelenggaraannya yang hanya akan dapat dilakukan oleh anggota timsel yang benar-benar memenuhi persyaratan secara kualitatif.

#### **E. PROSES SELEKSI**

Pada tahap seleksi administrasi sebagai salah satu tahap seleksi sebagaimana diatur dalam PKPU Nomor 02 Tahun 2013, salah satu aspek yang abai dari kecermatan timsel di beberapa daerah adalah berkenaan dengan syarat calon yang harus bersedia bekerja penuh waktu. Artinya yang bersangkutan tidak bekerja pada profesi lainnya selama masa keanggotaan, sebagaimana dipersyaratkan pada Pasal 03 Ayat (1) huruf l. Realitanya banyak calon anggota yang lolos seleksi administrasi bahkan masuk 10 besar, padahal nyata-nyata yang bersangkutan menekuni profesi lain misalnya guru, dosen atau aktif pada suatu instansi dengan status pegawai tetap. Padahal seharusnya ada dokumen sebagai persyaratan calon yang menyatakan bahwa yang bersangkutan dibebastugaskan dari tugas pokoknya oleh pihak yang berwenang sebagai guru, dosen atau karyawan. Ini merupakan fakta bahwa selain menunjukkan ketidakcermatan timsel juga terdapat apa yang disebut dalam terminologi kebijakan publik sebagai bad policy, karena ketentuan pasal itu tidak menjabarkan lebih lanjut persyaratan teknis administratif berupa dokumen yang diperlukan untuk syarat tersebut.

Pada aspek ini, terhadap calon anggota seperti itu, oleh timsel baik pada saat seleksi wawancara maupun diluar wawancara tidak digali lebih mendalam informasi dan komitmen calon yang bersangkutan tentang ketersediaan waktunya untuk tugas-tugas ke-KPU-an. Adalah sesuatu yang sangat mustahil seseorang dengan status pegawai tetap pada suatu instansi akan dapat melaksanakan tugas dengan bertanggungjawab sebagai anggota KPU di Kabupaten/Kota.

Hal ini sangat penting dikemukakan karena berkaca kepada pengalaman dan kinerja sebagian anggota di beberapa KPU Kabupaten/Kota di Jawa Barat masa tugas 2003-2008 dan 2008-2013, yang secara sangat jelas menunjukkan catatan negatif yang antara lain berujung kepada rusaknya harmoni dan ritme kerja institusi. Tidak sedikit dari mereka yang tidak bisa bekerja sepenuh waktu, jarang hadir ke kantor, jarang menghadiri rapat pleno, serta melaksanakan tugas dalam kebidanan maupun kepokjaan,



hanya karena lebih mengutamakan pekerjaan diluar KPU. Kantor KPU hanya dijadikan tempat transit, hanya numpang lewat dan mereka berkiprah sangat minimal bagi tugas-tugas institusi sehingga sebagian dari mereka tanpa ada sedikitpun perasaan malu atau bersalah menerima uang kehormatan buta setiap bulan dan honor pokja buta setiap kegiatan. Fakta yang kemudian muncul adalah adanya anggota KPU di Kabupaten/Kota itu yang secara terpaksa menjadi "sukarelawan" karena selama 5 tahun harus melaksanakan tugas-tugas anggota yang seperti itu.

Permasalahan lainnya, ketika berlangsung tahapan seleksi wawancara tidak sedikit anggota timsel yang menguji calon tidak dengan pertanyaan-pertanyaan substantif kepemiluan sebagaimana disyaratkan oleh ketentuan Pasal 27 Ayat (2) PKPU Nomor 02 Tahun 2013. Sebagian besar pertanyaan lebih didasarkan kepada selera pribadi, jauh dari substansi dan konteks kepemiluan/kepilkadaan sehingga menimbulkan tanda tanya pada sebagian besar peserta seleksi. Sebagian anggota timsel yang penetapannya sebagai anggota timsel oleh KPU Provinsi Jawa Barat lebih karena pertimbangan-pertimbangan subjektif dan nepotistik, juga secara vulgar memaksakan kehendak agar "calon-calon yang sehabitat" dengannya bisa lolos menjadi 20 besar bahkan 10 besar calon anggota KPU Kabupaten/Kota di daerahnya. Lebih ironis dan menyedihkan lagi ketika anggota timsel yang bersangkutan berniat "menghabisi" calon-calon anggota tertentu dengan alasan calon yang bersangkutan sudah 2 periode menjadi anggota KPU di daerah tersebut. Rupanya mereka lupa atau bahkan jangan-jangan tidak tahu bahwa tidak ada satu pasalpun dalam ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011 dan PKPU Nomor 02 Tahun 2013 yang membatasi seseorang menjadi anggota KPU maksimal 2 periode masa tugas.

Di beberapa daerah, faktor integritas timsel juga banyak dipertanyakan berbagai kalangan. Dalam kaitan dengan peranan kepala daerah dan DPRD yang secara normatif bersifat nihil pada proses pembentukan timsel dan proses seleksinya, tetapi kenyataannya tidak sedikit kepala daerah yang dengan berbagai cara melakukan berbagai manuver mempengaruhi proses seleksi sehingga mengganggu integritas dan independensi timsel di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila timbul protes dan unjuk rasa kepada timsel di beberapa daerah bahkan

ada yang menyampaikannya ke KPU Provinsi Jawa Barat. Ibarat pepatah, tiada asap apabila tiada api. Logikanya, ada sesuatu yang tidak beres dari kinerja sebagian anggota timsel di beberapa KPU Kabupaten/Kota, yang berakibat kepada tidak kredibelnya keputusan dari timsel yang bersangkutan ketika memutuskan 10 calon untuk diseleksi akhir oleh KPU Provinsi Jawa Barat.

Aspek lain yang juga merupakan ketidakcermatan timsel di beberapa daerah adalah ketika menetapkan calon anggota yang lolos seleksi 20 (dua puluh) besar sebagaimana diamanatkan Pasal 26 PKPU Nomor 02 Tahun 2013, sebagai peserta yang berhak mengikuti tahap seleksi wawancara. Hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 36, khususnya frasa "memperhatikan" sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan. Padahal ketentuan tersebut lebih bersifat kebijakan afirmatif, yang dalam implementasinya tidak boleh mengabaikan aspek-aspek kapabilitas, integritas, independensi dan kepemimpinan dari masing-masing calon. Demikian pula hal ini terjadi ketika timsel menetapkan 10 orang calon yang lolos seleksi wawancara dan selanjutnya berhak mengikuti uji kelayakan dan kepatutan oleh KPU Provinsi Jawa Barat. Pada kedua tahapan seleksi ini, tampak sekali bahwa timsel di beberapa daerah terlalu memaksakan kehendak sehingga terdapat beberapa calon anggota perempuan yang jauh dari harapan sebagai sosok penyelenggara pemilu yang diharapkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih tragis lagi, hal ini terjadi pula pada tahap penetapan 5 (lima) calon anggota terpilih oleh KPU Provinsi Jawa Barat sebagai hasil dari uji kelayakan dan kepatutan.

Pada tahap Uji Kelayakan dan Kepatutan (UKK), sebagai tahap akhir proses seleksi, otoritas subjektif memang berada pada KPU Provinsi Jawa Barat yang secara teknis dilakukan oleh seorang anggota/komisioner dengan cara menguji terhadap aspek-aspek pengetahuan mengenai kepemiluan, integritas dan independensi serta klarifikasi tanggapan masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) PKPU Nomor 02 Tahun 2013. Namun demikian otoritas ini dalam realitanya dijalankan dengan meminggirkan objektivitas dan impersonalitas, karena tampak bahwa KPU Provinsi Jawa Barat dengan serta merta mengabaikan hasil seleksi yang secara akumulatif telah dilakukan oleh timsel di masing-masing Kabupaten/Kota.



Dengan kata lain, hal ini berarti bahwa data hasil seleksi timsel dari masing-masing KPU Kabupaten/Kota harus dijadikan rujukan utama dalam menetapkan 5 anggota terpilih. Selain itu pertimbangan kemaslahatan, “keselamatan” dan kesinambungan kegiatan pemilu di masing-masing KPU Kabupaten/Kota juga mesti menjadi acuan karena tidak sedikit di hampir semua KPU Kabupaten/Kota terdapat seorang atau dua orang anggota yang peranan, loyalitas, prestasi, dedikasi dan kinerjanya melampaui atau berada di atas rata-rata anggota lainnya selama 5 tahun bertugas. Dalam konteks ini ada pula anggota KPU Kabupaten/Kota yang menjadi calon yang apabila dilihat dari segi pengalaman kepemiluan dan kepilkadaannya melebihi pengalaman kepemiluan/kepilkadaan kelima anggota KPU Provinsi Jawa Barat saat ini.

Terhadap fakta-fakta ini, tampak jelas bahwa KPU Provinsi Jawa Barat tidak menjadikannya sebagai faktor yang menentukan dalam penetapan calon anggota terpilih. Justru yang terjadi adalah dominannya pertimbangan-pertimbangan nepotistik, jaringan pertemanan, kepentingan-kepentingan subjektif dan sesaat serta pandangan yang tidak visioner.

Pada sisi lainnya, aspek klarifikasi tanggapan masyarakat semestinya merupakan sesuatu yang secara nyata harus dilakukan oleh anggota KPU Provinsi Jawa Barat sebagai penguji pada saat melakukan UKK. Kenyataannya tidak semua tanggapan masyarakat yang masuk, khususnya yang bernada negatif, diklarifikasi oleh penguji UKK. Akibatnya yang terjadi adalah dominasi subjektivitas dan personal yang melekat pada penguji UKK yang bersangkutan, yang selanjutnya dibawa kepada forum rapat pleno KPU Provinsi Jawa Barat. Tampak jelas di sini adanya ketidakfahaman penguji UKK terhadap apa yang dinamakan UKK. Dari perspektif kebijakan publik, hal ini menunjukkan lemahnya dispotition sebagai salah satu faktor atau variabel kritis implementasi kebijakan (Edwards III, 1989: 11). Secara sangat terang benderang jelas hal ini merupakan penyimpangan dari ketentuan Pasal 33 Ayat (1) huruf c PKPU Nomor 02 Tahun 2013.

Selain itu, pertanyaan lain yang disampaikan penguji UKK kepada para calon yang sudah menjabat 2 periode masa tugas di beberapa KPU Kabupaten/Kota adalah berkaitan dengan isu etika dan kaderisasi. Merupakan sesuatu yang naif apabila calon yang sudah menjabat 2 periode masa tugas dipandang tidak etis karena tidak ada satu parameterpun baik secara kualitatif

maupun kuantitatif yang dapat disimpulkan sebagai tidak etis atau bahkan barangkali oleh KPU Provinsi Jawa Barat dianggap telah melanggar *code of conduct* penyelenggara pemilu. Tampaknya sebagian penguji UKK tidak memahami apa dan bagaimana makna etika, baik dalam konteks internal maupun eksternal organisasi penyelenggara pemilu. Pada sisi lain jelas bahwa hal ini merupakan kurangnya wawasan dan pengetahuan yang bersangkutan sebagai penguji UKK, karena sejauh menyangkut etika dan moralitas, bagi penyelenggara pemilu di negeri ini sudah ada Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu.

Merupakan ironisme pula apabila keikutsertaan para calon yang sudah menjabat 2 periode ini dikaitkan dengan isu kaderisasi. Dimanapun organisasi dibuka bumi ini, baik organisasi publik, privat, bisnis maupun kemasyarakatan, kaderisasi hanya dapat dilekatkan pada organisasi yang mensyaratkan naiknya seseorang pada suatu jabatan hanya berdasarkan kepada hierarki atau jenjang struktur organisasi. Artinya sesuai yang naif bila calon anggota yang bersangkutan dianggap tidak menghargai kaderisasi sebagai satu *event* penting dalam organisasi.

KPU Provinsi Jawa Barat, khususnya penguji UKK yang mempersoalkan aspek ini, walaupun akan memandang hal itu tidak etis adalah apabila calon yang bersangkutan menghalang-halangi orang lain misalnya anggota PPK atau Panwaslu kecamatan untuk mendaftarkan diri sebagai calon peserta seleksi. Terkait dengan isu kaderisasi ini, secara faktual dalam blantika kepemiluan dan kepilkadaan di Indonesia saat ini, tidak sedikit seseorang yang tidak berpengalaman sebagai penyelenggara pemilu tiba-tiba menjadi anggota KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Dengan kata lain bahwa pernyataan yang diajukan oleh sebagian anggota KPU Provinsi Jawa Barat pada saat UKK terkait dengan isu kaderisasi ini jelas merupakan sesuatu yang mengada-ngada, dangkal dan kurang wawasan keorganisasian. Semestinya harus dipahami oleh semua *stakeholders* pemilu, khususnya KPU Provinsi Jawa Barat bahwa jabatan penyelenggara pemilu itu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011, bukanlah merupakan jabatan karir seperti birokrasi pemerintahan. Dengan kata lain, sebagai misal,



tidak ada larangan bagi anggota penyelenggara pemilu tingkat desa/kelurahan (PPS) atau kecamatan (PPK) untuk mendaftarkan diri sebagai calon anggota KPU Provinsi. Artinya kalau asas kaderisasi mau dipegang teguh harus ada ketentuan yang diterbitkan oleh KPU RI sebagai *policy maker* yang mensyaratkan seseorang hanya dapat menjadi anggota penyelenggara pemilu dengan cara menapaki karir dari jabatan organisasi terbawah.

Hal ini berarti, dari perspektif kebijakan publik harus dilakukan revisi mendasar dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, khususnya tentang persyaratan calon. Misalnya syarat untuk menjadi anggota KPU RI adalah harus sedang/ pernah menjadi anggota KPU Provinsi, demikian juga secara mutatis mutandis berlaku untuk struktur penyelenggara pemilu di bawahnya. Kalaupun itu yang akan ditempuh, maka bagaimana dengan peluang dan kesempatan warga negara yang belum/tidak pernah menjadi anggota KPU Provinsi, tetapi nyata-nyata memiliki kapabilitas dan kompetensi kepemiluan, kualitas kepemimpinan memadai, integritas kepribadian serta watak imparialitas sebagai penyelenggara pemilu. Apabila hal itu menjadi kenyataan, maka terjadilah apa yang dalam terminologi kebijakan publik sebagai *bad policy*.

Sebagai indikasi adanya permasalahan dalam keseluruhan proses seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota di Jawa Barat termasuk pada tahapan UKK-nya adalah adanya gugatan KPU Kabupaten Garut ke Pengadilan Tata Usaha Negara serta oleh lima orang calon yang termasuk sepuluh besar di Kabupaten Subang ke DKPP. Meskipun dalam konteks negara demokrasi dan hukum adalah sesuatu yang wajar adanya suatu gugatan terhadap suatu keputusan institusi publik, tetapi tak lepas dari keanehan pula apabila suatu institusi dipersoalkan keputusannya oleh institusi lain yang merupakan subordinat dalam pelaksanaan tugas sehari-hari organisasi.

## F. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Diyakini bahwa pemilu/pilkada tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara sebagai produk dari timsel yang sebagian anggotanya tidak memenuhi syarat ketentuan undang-undang. Demikian pula, pemilu/pilkada tidak dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh penyelenggara pemilu

sebagai produk dari proses seleksi yang sarat dengan masalah. KPU Provinsi Jawa Barat sebagai institusi penentu akhir bagi terpilihnya 5 anggota di 26 KPU Kabupaten/Kota tidak boleh cuci tangan apabila ternyata dikemudian hari muncul permasalahan, yang terkait dengan kapabilitas anggota, integritas, dan independensinya. Sejarah kepemiluan/ kepilkadaan di 26 KPU Kabupaten/Kota se-Jawa Barat 5 tahun kedepanlah yang akan menjadi saksi sejarah tentang tepat tidaknya pilihan KPU Provinsi Jawa Barat tersebut.

Dengan demikian, pengalaman tahapan seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang baru saja berlangsung harus menjadi pelajaran berharga bagi tahapan seleksi serupa di masa yang akan datang. Kekuasaan dan/atau kewenangan yang built in pada timsel dan 5 anggota KPU Provinsi Jawa Barat sebagai *policy implementor* sekaligus sebagai *decision maker* bagi terpilihnya 5 orang anggota KPU Kabupaten/Kota, harus dijalankan dengan penuh pertimbangan rasional, objektif, bertanggungjawab dan akuntabel, jangan dikalahkan oleh pertimbangan kekerabatan, pertemanan, nepotistik dan subjektivitas. Untuk terwujudnya demokrasi dan demokratisasi di tatar Jawa Barat, tidak boleh muncul lagi arogansi kekuasaan dari KPU Provinsi Jawa Barat penentu akhir proses seleksi untuk tampilnya sosok penyelenggara pemilu yang benar-benar handal dan berintegritas.

## REFERENSI

- Bromley, D. W. 1989. *Economic Interests and Institutions, The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell Inc.
- Dunn, W. N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi ke 2. (Alih Bahasa: Samodra Wibawa dkk.). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edwards III, G. C. 1982. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hughes, O. E. 1994. *Public Management and Administration*. An Introduction. New York: St. Martin's Press.
- Jones, C. O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- McFarland, D. E. 1970. *Management. Principles and Practices*. Third Edition. London: The MacMillan Company Collier-MacMillan Limited.
- Parson, W. 1997. *Public Policy. An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.



- Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025
- UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
- UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- Peraturan KPU Nomor 02 Tahun 2013 tentang Seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota