

LAPORAN PENELITIAN
RISET PARTISIPATIF BAWASLU-RI



REFLEKSI MEKANISME REKRUTMEN PENGAWAS
PEMILU
DI INDONESIA (2010-2018)

PUSAT KAJIAN POLITIK UNIVERSITAS INDONESIA
(PUKAPOL UI)
GEDUNG B LT. 2 KAMPUS FISIP UI DEPOK
2018

ABSTRAK

Evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu-pemilu pasca reformasi di Indonesia menemukan bahwa pelanggaran-pelanggaran pemilu yang melibatkan unsur penyelenggara masih banyak terjadi, yang diakibatkan salah satunya oleh persoalan rekrutmen penyelenggara pemilu yang belum baik. Salah satu asumsi utama dalam kajian pemilu berintegritas (*electoral integrity*) adalah adanya keterkaitan erat antara rekrutmen penyelenggara pemilu dengan integritas penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Studi ini menganalisis dan mengevaluasi mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu dalam kurun waktu tiga periode yaitu 2010-2018. Secara lebih spesifik, studi ini meneliti tiga hal utama: *pertama*, bagaimana mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang diterapkan oleh Bawaslu RI selama periode 2010-2018, *kedua*, sejauh mana mekanisme rekrutmen tersebut mampu mendorong terwujudnya pemilu yang berintegritas, dan *terakhir*, merumuskan strategi yang tepat untuk menghasilkan jajaran pengawas pemilu yang berintegritas dan mampu memenuhi asas-asas pemilu yang berintegritas.

Studi ini menggunakan metode kualitatif, dimana data primer didapatkan melalui diskusi terarah (*focus group discussion*) dan wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap narasumber kunci yang meliputi tim seleksi, komisioner bawaslu provinsi dan kabupaten/kota, akademisi dan peneliti politik, serta staf Bawaslu RI. Sementara data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen kelembagaan, undang-undang, pemberitaan media cetak maupun online, serta kajian literatur dari penelitian-penelitian terdahulu. Studi ini menemukan bahwa meskipun penguatan kelembagaan Bawaslu RI memiliki pengaruh signifikan terhadap perubahan dan perbaikan mekanisme rekrutmen pengawas pemilu di Indonesia, namun belum berdampak signifikan terhadap keterpilihan jajaran pengawas pemilu yang berintegritas dan mampu memenuhi asas-asas pemilu yang berintegritas. Studi ini juga menemukan bahwa dinamika politik kepentingan yang terjadi dalam proses seleksi Bawaslu menjadi faktor yang paling mempengaruhi proses dan hasil seleksi pengawas pemilu.

DAFTAR ISI

Abstrak.....	1
Daftar Isi	2
Daftar Tabel.....	3
Daftar Gambar	4
 BAB I PENDAHULUAN	 5
1.1 Latar Belakang	5
1.2 Pertanyaan Penelitian	7
1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	7
1.4 Metode Penelitian	8
 BAB II KEBERADAAN BAWASLU-RI DALAM KONTEKS PEMILU BERINTEGRITAS DI INDONESIA	 10
2.1 Integritas Penyelenggara Pemilu.....	10
2.2 Penguatan Kelembagaan Bawaslu	12
2.3 Refleksi Performa Pengawas Pemilu di Indonesia	14
 BAB III REFLEKSI SISTEM DAN MEKANISME REKRUTMEN PENGAWAS PEMILU DI INDONESIA (2010-2018)	 19
3.1 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Sepanjang 2010-2018.....	19
3.2 Identifikasi Masalah dalam Setiap Tahapan Rekrutmen.....	27
 BAB IV DINAMIKA POLITIK DALAM REKRUTMEN PENGAWAS PEMILU	 31
4.1 Gambaran Dinamika Politik Kepentingan.....	31
4.2 Analisis Reflektif Dinamika Politik Dalam Rekrutmen.....	36
4.3 Rekrutmen Pengawas Pemilu Dalam Kerangka Pemilu Berintegritas	40
 BAB V PENUTUP	 42
5.1 Kesimpulan	42
5.2 Rekomendasi	43
 Daftar Pustaka.....	 46

Daftar Tabel

Tabel 2.1 Jumlah Teradu Periode 12 Juni 2015-15 Mei 2016	15
Tabel 2.2 Jumlah Teradu Diputus Berdasarkan Lembaga Penyelenggara Pemilu Periode 12 Juni 2015-15 Mei 2016	16
Tabel 2.3 Rekapitulasi Putusan Terhadap Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Lembaga Tahun 2015	17
Tabel 3.1 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Berdasarkan UU No. 22/2007	20
Tabel 3.2 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Berdasarkan UU No. 15/2011	23
Tabel 3.3 Tahapan Rekrutmen Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota	24
Tabel 3.4 Perubahan Atas Perbawaslu No. 10 Tahun 2012	26
Tabel 3.5 Klasifikasi dan Identifikasi Masalah dalam Rekrutmen Bawaslu	28
Tabel 4.1 Persoalan Aspek Integritas dan Transparansi dalam Rekrutmen Bawaslu Provinsi Tahun 2015	32
Tabel 4.2 Temuan Riset Terkait Permasalahan Kasuistik Rekrutmen.....	32

Daftar Gambar

Gambar 4.3 Dinamika Politik dalam Rekrutmen	37
---	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam kurun 10 tahun terakhir, pemilu legislatif dan eksekutif (nasional ataupun daerah) memiliki dinamika yang menarik. Salah satunya adalah terkait dengan masih banyaknya pelanggaran yang terjadi dalam masa kampanye, baik yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun oleh penyelenggara pemilu. Pelanggaran ini memiliki beragam modus, seperti manipulasi hasil perolehan suara, perselisihan antara para peserta pemilu, ataupun persekongkolan antara peserta dan penyelenggara dalam melakukan kecurangan proses pemilu.

Sejak dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada tahun 2012, pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu telah diproses dalam sebuah peradilan etika penyelenggara pemilu. Merujuk pada data DKPP, sepanjang tahun 2012-2016 terdapat sebanyak 2.246 pengaduan pelanggaran etika yang diterima oleh DKPP. Jika dilihat dari unsur penyelenggaranya, data DKPP tahun 2015-2016 secara spesifik menyebutkan terdapat 2.216 aduan pelanggaran yang dilakukan oleh unsur Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan 571 aduan pelanggaran yang dilakukan oleh unsur Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Sebagai lembaga pengawas pemilu yang telah berdiri sejak tahun 2007, Bawaslu RI telah mengalami banyak proses perubahan dan penguatan kelembagaan yang diharapkan mampu menjadi garda terdepan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka hal yang krusial adalah berkaitan dengan kualitas dari pengawas pemilu itu sendiri. Jika melihat dari konteks sejarah pembentukan Bawaslu melalui UU No. 22 tahun 2007 hingga kini, sudah banyak evaluasi dan inovasi yang dilakukan oleh Bawaslu dalam melakukan mekanisme rekrutmen pengawas pemilu (panwas).

Sejak awal pembentukannya, UU No 22 tahun 2007 menempatkan lembaga pengawas pemilu sebagai bagian dari penyelenggara pemilu dengan konsekuensi lembaga pengawas

pemilu tetap menginduk kepada KPU. Oleh karena itu, proses rekrutmen anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/ Kota, calon-calonnya diajukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Namun dalam penyelenggaraan pemilu 2009, Bawaslu menghadapi persoalan seperti keterlambatan atau ketidakseriusan KPU daerah dalam mengirimkan calon-calon pengawas. Persoalan ini jelas menghambat pembentukan lembaga pengawas dan pengajuan calon-calon yang tidak kompeten oleh KPU daerah, serta berdampak pada kinerja pengawasan Bawaslu. Kebutuhan untuk menjadikan Bawaslu sebagai lembaga yang mandiri dan kompeten pun menjadi fokus saat itu, sehingga Bawaslu mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi untuk memotong ketergantungan lembaga pengawas pemilu kepada KPU daerah dalam soal rekrutmen anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Menyusul keluarnya Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, terjadi perubahan mekanisme rekrutmen pengawas pemilu dimana Bawaslu bisa melakukan proses rekrutmen sendiri anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun demikian, Bawaslu masih mengalami kendala dalam rekrutmen panwas, yaitu persoalan waktu dan hasil dari rekrutmen. Dalam proses rekrutmen tersebut, Bawaslu membutuhkan waktu yang cukup lama terutama untuk melakukan rekrutmen panwas kabupaten/kota. Oleh karena itu, penguatan Bawaslu dapat terlihat melalui UU No. 15 tahun 2011 yang menaikkan status Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi agar proses rekrutmen dapat lebih efektif dan menghasilkan sumber daya pengawas pemilu yang berkualitas.

Salah satu terobosan penting yang dilakukan oleh Bawaslu periode 2017-2022 saat ini adalah terkait dengan perubahan mekanisme rekrutmen panwas. Hal ini tentu saja seiring dengan perubahan Bawaslu yang semakin menguat dalam konteks kelembagaan, dimana struktur permanen Bawaslu bisa menjangkau kabupaten/kota. Penguatan sumber daya manusia, termasuk jajaran komisioner dan pengawas dari provinsi hingga tingkat TPS menjadi perhatian khusus Bawaslu saat ini.

Dalam konteks itu, pada tahun 2017 lalu, Bawaslu melakukan seleksi pergantian komisioner di 25 provinsi dengan menggunakan salah satu metode baru dalam proses seleksi yaitu tes tertulis menggunakan CAT (*computer assisted tests*). Pilihan menggunakan

CAT adalah salah satu upaya untuk meminimalisir adanya intervensi atau perubahan terhadap proses penilaian yang dilakukan oleh tim seleksi. Hal ini menjadi salah satu sorotan yang perlu diperhatikan manakala proses seleksi yang terjadi sebelumnya memungkinkan adanya ruang intervensi untuk dapat mempengaruhi hasil seleksi.

Berangkat dari persoalan diatas, studi ini ingin memetakan dan mengevaluasi mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu dalam kurun waktu tiga periode yaitu 2010-2018. Tujuan besar yang ingin diraih adalah mengaitkan mekanisme rekrutmen yang efisien dan efektif dalam kerangka pemilu yang berintegritas. Harapannya studi ini dapat membantu Bawaslu dalam merumuskan bentuk dan mekanisme rekrutmen pengawas yang akan datang, terutama menjelang Pemilu serentak 2019 nanti.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini ingin mencoba menjawab beberapa rumusan pertanyaan. Adapun pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang diterapkan oleh Bawaslu RI selama periode 2010-2018?
2. Sejauh mana mekanisme rekrutmen tersebut mampu mendorong terwujudnya pemilu yang berintegritas?
3. Bagaimana strategi yang tepat untuk menghasilkan jajaran pengawas pemilu yang memenuhi asas-asas penyelenggara pemilu?

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini memiliki tiga tujuan utama sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang sudah diterapkan selama periode 2010-2018;
2. Merefleksikan perubahan mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu dalam mendorong terwujudnya pemilu yang berintegritas;
3. Merekomendasikan mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu yang memiliki kualitas, kapasitas, integritas, dan kemandirian jajaran pengawas pemilu

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian kepemiluan di Indonesia terkait studi pemilu berintegritas (*electoral integrity*) serta memberi rekomendasi penilaian terhadap mekanisme rekrutmen jajaran pengawas pemilu. Secara akademik, belum terlalu banyak studi yang komprehensif dalam melihat pemilu yang berintegritas dalam mengelaborasi berbagai aspek penting di pemilu itu sendiri, seperti persoalan organisasi pengawas pemilu. Padahal hal ini menarik dilihat karena peran organisasi pengawas dalam negara demokrasi baru menjadi penting sebagai ujung tombak dalam posisi *check and balances* di penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, studi ini juga berharap dapat memberikan rekomendasi yang tepat bagi revisi ataupun perbaikan pola dan mekanisme rekrutmen jajaran pengawas di Bawaslu saat ini. Sehingga, harapan untuk menghasilkan jajaran pengawas yang independen dan profesional dalam mengawal pemilu yang berintegritas dapat terwujud.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data dalam studi ini dilakukan dengan menggunakan studi literatur (*literature study*), wawancara mendalam (*in depth interview*), dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*). Studi literatur dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder terkait dengan penelitian, yang berasal dari data-data putusan yang dihasilkan oleh DKPP terkait pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu dan Panwaslu dalam kurun waktu 2010-2018, data-data sekunder dari berita, analisa, artikel jurnal yang memperkuat dan memverifikasi temuan-temuan tersebut.

Sementara itu, wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah kepada informan kunci menjadi data primer yang digunakan dalam penelitian ini, agar peneliti dapat memiliki pengetahuan dan sudut pandang yang luas dalam memahami kasus yang akan diteliti. Diskusi kelompok terarah dilakukan untuk mendapatkan gambaran umum mengenai proses dan praktik rekrutmen pengawas pemilu, dimana pesertanya adalah komisioner dan mantan komisioner Bawaslu, panitia seleksi, komisioner DKPP, serta tenaga ahli Bawaslu.

Wawancara mendalam dilakukan untuk menggali lebih jauh dan sekaligus memverifikasi temuan-temuan dalam diskusi kelompok terarah, dengan narasumber yang terdiri dari para pegiat pemilu dan mantan tim seleksi Bawaslu baik di tingkat provinsi maupun kabupaten kota.

BAB II

BAWASLU DALAM KONTEKS PEMILU BERINTEGRITAS DI INDONESIA

Kajian mengenai pemilu berintegritas menyentuh seluruh aspek dalam pemilu, baik itu peserta pemilu, penyelenggara pemilu, hingga masyarakat yang memiliki hak pilih dalam pemilu. Salah satu hal yang paling krusial adalah peran dari penyelenggara pemilu sebagai aktor yang menyelenggarakan proses pemilu hingga mengawasi seluruh komponen penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan pemilu melibatkan lembaga *tripartite*, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut memiliki kewenangan yang berbeda namun memiliki asas penyelenggaraan pemilu yang sama. Pada prinsipnya, upaya penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu dilakukan untuk mendorong tercapainya pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*), termasuk penguatan kelembagaan Bawaslu sejak tahun 2007-2017.

Bab ini menjelaskan mengenai integritas pengawas pemilu di Indonesia dalam konteks mewujudkan pemilu berintegritas (*electoral integrity*). Bagian pertama membahas mengenai prinsip-prinsip penyelenggara pemilu dari segi konseptual dan regulasi berdasarkan pada literatur pemilu berintegritas. Bagian kedua membahas mengenai kewenangan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu termasuk di dalamnya penguatan kelembagaan Bawaslu. Bagian terakhir akan menjelaskan mengenai performa pengawas pemilu berdasarkan data putusan DKPP dalam kurun waktu 2010-2018.

2.1 Integritas Penyelenggara Pemilu

Dalam literatur pemilu berintegritas, penyelenggaraan pemilu harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan kesetaraan politik yang sesuai dengan standar universal, bersifat profesional, tidak memihak, dan transparan di dalam keseluruhan siklus pemilu (*electoral cycle*) (Aceproject 1998). Integritas pemilu merupakan landasan untuk menghasilkan pemilu demokratis dimana penyelenggara pemilu dan peserta pemilu bertindak sesuai dengan norma-norma atau ketentuan pemilu demokratis. Dalam hal ini terdapat dua makna dalam pengertian integritas penyelenggaraan pemilu, yaitu (1)

integritas pemilu, yang menyangkut proses penyelenggaraan pemilu menurut norma hukum dan etik guna mencapai pemilu demokratis, dan (2) integritas penyelenggara pemilu, sebagai faktor yang tidak dapat dilepaskan dalam menjunjung tinggi hukum dan etik yang menjadi landasan suatu pemilu. (K. Nugroho 2017)

Adapun prinsip mendasar yang begitu esensial di dalam pemilu berintegritas adalah berkaitan dengan perilaku etis (*ethical behavior*) penyelenggara pemilu. Berdasarkan standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, penyelenggara pemilu harus berpedoman pada prinsip-prinsip berikut: independen (tidak dipengaruhi pihak lain serta bebas dari kepentingan dan tekanan politik manapun), imparsialitas (tidak memiliki keberpihakan terhadap peserta pemilu), integritas (memiliki kepribadian dan komitmen kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan regulasi yang berlaku), transparansi (memberikan informasi terkait proses pemilu secara terbuka kepada publik), efisiensi (tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai dengan kebutuhan, bijaksana dan mengutamakan aspek kualitas), profesionalisme (memiliki kompeten di bidang keilmuan), mengutamakan pelayanan (memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak), dan mengedepankan tata kelola yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. (Helena et al, 21-25; Aceproject, 1998:22-23; Nugroho, 2017: 441)

Dalam konteks Indonesia, pengaturan kode etik penyelenggara pemilihan umum diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Kode etik yang dimaksud dalam pasal 1 nomor 6 Peraturan bersama tersebut adalah “*satu kesatuan landasan norma moral, etis, dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut, atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.*”

Adapun prinsip-prinsip penyelenggara pemilu yang telah disepakati secara internasional paralel dengan asas-asas penyelenggara pemilu yang menjadi landasan KPU dan Bawaslu dalam menjalankan tugasnya yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

(Pasal 5 Putusan Bersama KPU, Bawaslu, DKPP Nomor 13 tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum; Pasal 2 UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum). Asas-asas penyelenggara pemilu tersebut merupakan salah satu dasar dari kode etik yang mengikat dan wajib dipatuhi oleh seluruh jajaran KPU dan Bawaslu di dalam melaksanakan tugasnya (Pasal 2 ayat 2 Putusan Bersama KPU, Bawaslu, DKPP).

Integritas pemilu menjadi krusial akibat munculnya pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan atau berkepentingan di dalam pemilu, baik itu institusi penyelenggara pemilu maupun dari peserta pemilu seperti partai atau kandidat. (Nugroho, 2017). Di Indonesia, pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu juga marak terjadi, melibatkan baik KPU maupun Bawaslu di berbagai tingkatan dan menggunakan beragam modus. Data DKPP menyebutkan sepanjang kurun waktu 2015-2016 terdapat sebanyak 32% pelanggaran netralitas dan imparsialitas, sebanyak 29% pelanggaran dengan alasan kelalaian pada proses pemilu, sebanyak 19 % pelanggaran karena ketiadaan mekanisme hukum yang efektif (19%), dan 8% pelanggaran yang diakibatkan oleh perlakuan tidak adil dari penyelenggara pemilu. (8%).

Dalam konteks pemilu yang berintegritas, berbagai pelanggaran pemilu tersebut tentu saja dapat berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap proses dan hasil demokrasi elektoral. Lebih jauh, penyelenggara pemilu juga dapat kehilangan legitimasi dan sah digugat secara hukum serta mendapat sanksi yang berat jika melanggar kode etik penyelenggara pemilu.

2.2 Penguatan Kelembagaan Bawaslu

Di Indonesia, yang disebut sebagai penyelenggara pemilu adalah lembaga-lembaga yang menyelenggarakan Pemilu, terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga ini merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, namun memiliki kewenangan berbeda. Berdasarkan UU Pemilu No. 7 Tahun 2017, KPU memiliki fungsi utama menyelenggarakan tahapan pemilu, sementara Bawaslu memiliki fungsi pengawasan dan

peradilan sengketa pemilu, serta DKPP berfungsi sebagai peradilan etika penyelenggara pemilu.

Khusus mengenai keberadaan lembaga pengawas pemilu. kasus Indonesia menjadi menarik karena berada di luar kelaziman penyelenggara pemilu yang berlaku secara internasional, dimana fungsi penyelenggara dan pengawas pemilu umumnya berada di dalam satu kelembagaan. Sementara di Indonesia, keberadaan lembaga pengawas pemilu yang awalnya dibentuk sebagai lembaga *ad hoc* dalam rangka mendorong penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan berintegritas justru belakangan diperkuat menjadi lembaga yang permanen, mandiri, dan memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaan fungsi dan peran lembaga.

Penguatan kelembagaan Bawaslu ini berkaitan erat dengan penguatan kelembagaan pengawas pemilu di Indonesia yang sudah dimulai sejak tahun 2007 hingga saat ini. *Pertama*, penguatan kelembagaan bawaslu dimulai sejak lembaga adhoc Panwas Pemilu diubah menjadi lembaga pengawas permanen bernama Bawaslu sehingga kedudukan pengawas pemilu tidak lagi berada di bawah KPU (UU No. 22/2007 Pasal 70 ayat 1 dan 2). *Kedua*, Lembaga pengawas pemilu juga diperluas hingga ke tingkat desa/kelurahan dengan adanya petugas pengawas pemilu lapangan (PPL) (UU No. 22/2007 Pasal 70 ayat 3 dan pasal 82). *Ketiga*, Melalui putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 Bawaslu dapat melakukan rekrutmen sendiri pengawas pemilu tingkat provinsi dan kabupaten/kota. *Keempat*, Panwaslu provinsi dikembangkan menjadi Bawaslu Provinsi dan bersifat tetap. (UU No. 15/2011 Pasal 69 ayat 1 dan 2). *Kelima*, Panwaslu Kabupaten/Kota dinaikkan statusnya menjadi Bawaslu Kabupaten/kota dan bersifat tetap (UU No. 7/2017 Pasal 1 ayat 19). *Keenam*, perluasan kewenangan bawaslu dalam memutus penyelesaian sengketa pemilu (UU No. 7/2017 Pasal 95). Penguatan kelembagaan Bawaslu juga semakin menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri dan sejajar dengan KPU. Sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, mandiri seperti diatur oleh Pasal 22E ayat 5 UUD 1945.

Proses perubahan dan penguatan kelembagaan Bawaslu tersebut diharapkan mampu menjadi garda terdepan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Tentu prinsip pemilu berintegritas didasarkan pada sejauh apa proses di dalam siklus

pemilu (*electoral cycle*) berpegang teguh pada prinsip dan nilai yang sesuai dengan prinsip pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*) (Norris, 2014). Adapun prinsip dasar yang begitu esensial di dalam prinsip pemilu berintegritas adalah berkaitan dengan perilaku etis (*ethical behavior*) dari penyelenggara pemilu dalam konteks ini adalah pengawas pemilu.

Pasca keluarnya putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 tahun 2007 menjadi titik tolak penguatan kelembagaan Bawaslu dalam hal rekrutmen pengawas pemilu. Sejak 2010 Bawaslu bisa melakukan proses rekrutmen sendiri anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Putusan tersebut tidak hanya berdampak terhadap jaminan kemandirian Bawaslu dan jajarannya, tetapi juga berpengaruh terhadap penguatan organisasi pengawas pemilu. Mengingat kesulitan Bawaslu dalam merekrut calon anggota Panwas Pilkada 2010 yang menjadi dasar gugatan ke MK atas pasal-pasal rekrutmen anggota Panwas Pilkada dalam UU No. 22 Tahun 2007. Persoalan kesulitan rekrutmen Panwas Pilkada ini juga yang dijadikan argumen oleh Bawaslu kepada DPR dan pemerintah untuk mempermanenkan lembaga pengawas pemilu provinsi menjadi Bawaslu Provinsi melalui UU No. 15 Tahun 2011.

Namun demikian, lembaga pengawas pemilu masih dihadapkan dengan persoalan pelanggaran yang dilakukan oleh pengawas pemilu baik itu di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga pengawas pemilu *ad hoc*. Rekrutmen pengawas pemilu kemudian menjadi krusial mengingat tahapan rekrutmen merupakan langkah awal dalam menghasilkan pengawas pemilu yang berintegritas. Jika saja proses rekrutmen pengawas pemilu sudah tidak dilakukan dengan prinsip yang bebas dan adil, maka hal ini akan berimplikasi pada kualitas pengawas pemilu yang dihasilkan. Dengan demikian, penguatan kelembagaan Bawaslu dalam sisi kemandirian, wewenang, dan fungsi belum menjamin lembaga pengawas pemilu untuk terbebas dari potensi melakukan pelanggaran.

2.3 Refleksi Performa Pengawas Pemilu di Indonesia

Berdasarkan data DKPP sepanjang kurun waktu 2012-2017, terdapat 2.441 kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dengan putusan yang beragam. Sebanyak 1.298 (53,2%) atau hampir lebih dari setengahnya mendapatkan putusan rehabilitasi sidang etik DKPP, sebanyak 440 (18% dari teradu memperoleh sanksi

peringatan, sebanyak 274 (11,2%) dari teradu mendapatkan sanksi pemberhentian tetap, dan sebanyak 203 (8,3%) dari teradu mendapatkan sanksi peringatan keras. Adapun jika melihat dari sebaran daerah yang menempati posisi tertinggi pengaduan etika penyelenggara pemilu sepanjang 2012-2017 adalah Provinsi Papua dengan 132 teradu, Provinsi Sumatera Utara dengan 89 teradu, dan Provinsi NAD dengan jumlah 61 teradu (Laporan Penelitian Puskapol UI, 2017: hlm. 11-13).

Dalam konteks Bawaslu yang memiliki fungsi pengawasan penyelenggaraan pemilu, juga terjadi pelanggaran dalam berbagai modus. Tercatat dalam kurun waktu 2015-2016, terdapat 576 aduan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya. Adapun modus pelanggaran yang dilakukan sangat variatif. Mulai dari kelalaian dalam proses pemilu, pelanggaran hukum, adanya konflik kepentingan, penyuapan, pelanggaran terhadap netralitas, ketidakberpihakan, dan kebebasan, konflik internal institusi, maupun pengabaian terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan KPU. Dari beberapa modus tersebut, pelanggaran terhadap netralitas dan ketidakberpihakan menjadi pokok aduan yang paling besar.

Modus pelanggaran tersebut terjadi di setiap tingkatan pengawas pemilu sebagaimana data berikut ini menunjukkan jumlah teradu jajaran pengawas pemilu dalam kurun waktu 2015-2016.

Tabel 1. Jumlah Teradu Periode 12 Juni 2015-15 Mei 2016

Kategori Teradu	Jumlah Teradu		Jumlah
	Non-Pilkada	Pilkada	
Bawaslu RI	5	15	20
Bawaslu Provinsi	19	55	74
Panwas Kab/Kota	40	372	412
Panwascam	5	27	32
PPL	0	2	2
Pengawas LN	0	0	0
Sekretariat Bawaslu	2	3	5
Jumlah	71	474	545

Sumber : *Annual Report* (12 Juni 2015-12 Juni 2016) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) hlm. 33

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa di setiap tingkatan pengawas pemilu hingga secretariat bawaslu mendapat pengaduan kecuali di tingkatan pengawas luar negeri (pengawas LN). Jumlah teradu paling banyak terdapat pada tingkatan Panwas Kab/Kota dengan total teradu sebanyak 412 dengan rincian pada kasus pilkada terdapat 40 orang teradu, sedangkan non pilkada terdapat sebanyak 372 orang teradu. Selanjutnya jumlah teradu paling banyak kedua adalah pada tingkatan Bawaslu provinsi dengan total 74 teradu yang terdiri dari kasus pilkada sebanyak 19 orang teradu dan kasus nonpilkada sebanyak 55 orang teradu. Data tersebut memperlihatkan bahwa dinamika pelanggaran kode etik berada di tingkatan atas yaitu pada tingkatan pengawas pemilu provinsi dan kabupaten. Dari jumlah 576 teradu tersebut, tidak seluruhnya diputuskan melakukan pelanggaran. Dalam kurun waktu 2015-2016 tersebut terdapat 210 pengawas pemilu yang diputus. Berikut jumlah teradu yang telah diputus di dalam jajaran pengawas pemilu dalam kurun waktu 2015-2016.

**Tabel 2. Jumlah Teradu Diputus Berdasarkan Lembaga Penyelenggara Pemilu
Periode 12 Juni 2015-15 Mei 2016**

Lembaga Penyelenggara	Jumlah Teradu Diputus		Jumlah
	Non Pemeklukada	Pilkada	
Bawaslu RI	0	8	8
Bawaslu Provinsi	7	19	26
Panwas Kab/Kota	1	160	161
Panwascam	0	15	15
PPL	0	0	0
Jumlah	8	202	210

Sumber : *Annual Report* (12 Juni 2015-12 Juni 2016) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) hlm. 57

Berdasarkan tabel di atas, putusan terbanyak terdapat pada di tingkatan Panwas Kab/Kota sebanyak 161 yang diputus, disusul pada tingkatan panwas Bawaslu Provinsi sebanyak 26 orang, pada tingkatan Panwascam sebanyak 15 orang, dan tingkatan Bawaslu

RI sebanyak 8 orang. Menurut Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu No. 15 Tahun 2011 jo UU No. 7 Tahun 2017, putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Mengikat dalam pengertian putusan-putusan DKPP wajib dilaksanakan dan ditindaklanjuti oleh lembaga-lembaga penyelenggara pemilu baik itu KPU dan Bawaslu. Final yang berarti putusan DKPP tidak dapat diperkarakan atau dijadikan objek perkara di pengadilan lainnya.

Mengutip laporan DKPP (2016) dalam Outlook 2016: Refleksi dan Proyeksi, DKPP merumuskan bentuk-bentuk sanksi terhadap pelaku pelanggaran etika penyelenggara pemilu tergantung pada derajat atau kadar pelanggaran. Adapun bentuk sanksi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Rehabilitasi
2. Peringatan
3. Peringatan keras
4. Pemberhentian sementara
5. Pemberhentian tetap
6. Lain-lain

Berikut merupakan rekapitulasi putusan panwas pemilu di setiap tingkatan khusus pada tahun 2015.

Tabel 3. Rekapitulasi Putusan Terhadap Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Lembaga Tahun 2015

Lembaga Penyelenggara	Rehabilitasi	Peringatan	Pemberhentian Sementara	Pemberhentian Tetap	Jumlah
Bawaslu RI	0	0	0	0	0
Bawaslu Provinsi	9	6	0	0	15
Panwas Kab/Kota	19	30	1	7	57
Panwascam	0	0	0	2	2
PPL	0	0	0	0	0
Jumlah	28	36	1	12	74

Sumber : DKPP, Outlook 2016: Refleksi dan Proyeksi (DKPP RI 2016) hlm. 89

Secara spesifik pada pilkada 2015, data DKPP menunjukkan bahwa putusan terhadap pelanggaran pengawas pemilu di setiap tingkatan dari Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota, Panwascam, dan PPL terdiri dari sebanyak 28 orang (36%) direhabilitasi, 36 orang (47%) diberi peringatan, 1 orang (1%) diberhentikan sementara, dan 9 orang (16%) diberhentikan tetap.

Mengingat peran penting Bawaslu dalam mengawasi proses pemilu, maka diharapkan Bawaslu bisa menjadi garda terdepan dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemilu. Karena bagaimana bisa mengawasi penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU, apabila Bawaslu sendiri belum bisa keluar dari pelanggaran-pelanggaran kode etik di dalam melaksanakan tugasnya. Namun demikian, banyaknya jumlah pelanggaran yang terjadi tidak semata menurunkan kualitas lembaga, namun berarti bahwa penegakan terhadap kode etik semakin baik dan harus terus didorong agar mampu mewujudkan pemilu yang berintegritas. Begitupula jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh panwas ini menjadi evaluasi terhadap mekanisme rekrutmen panwas terutama di tingkatan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/kota yang memiliki tingkat teradu paling tinggi, jumlah teradu yang diputus paling tinggi, hingga jumlah sanksi paling tinggi yang diberikan oleh DKPP RI.

BAB III

REFLEKSI SISTEM DAN MEKANISME REKRUTMEN PENGAWAS PEMILU DI INDONESIA (2010-2018)

Upaya menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri layaknya KPU melalui putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 dapat diapresiasi sebagai langkah untuk meningkatkan kualitas pemilu di Indonesia. Kemandirian ini membuka peluang untuk semakin memperluas kewenangan Bawaslu yang sebelumnya banyak bergantung dan dibatasi oleh KPU. Salah satu wewenang baru yang cukup signifikan yakni kemandirian untuk melakukan proses rekrutmen pengawas pemilu.

Bagian ini mengelaborasi mekanisme rekrutmen berdasarkan undang-undang dan Peraturan Bawaslu yang berlaku. Penjelasan akan ditampilkan secara kronologis untuk memahami perubahan secara teknis dan alasan-alasan substantif yang mendasarinya. Selain itu, pada bagian ini juga mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dalam proses rekrutmen, baik secara teknis, substantif, maupun politis, serta penjelasan kasuistik dari beberapa daerah.

3.1 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Sepanjang 2010-2018

Wewenang melakukan rekrutmen pengawas pemilu menjadi sangat penting mengingat UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan Bawaslu pada posisi tidak dapat berfungsi optimal. Dari aspek posisi, pasal 70 ayat 2 dan 3 menyebutkan bahwa hanya Bawaslu pusat yang bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN) masih bersifat *ad hoc*.

Dari sisi mekanisme rekrutmen, KPU memiliki peran besar dalam proses rekrutmen pengawas pemilu. *Pertama*, KPU berperan membentuk timsel untuk rekrutmen Bawaslu. *Kedua*, KPU Provinsi berwenang untuk merekomendasikan nama calon anggota Panwaslu Provinsi, sedangkan KPU Kab/Kota berwenang untuk merekomendasikan nama-nama calon anggota Panwaslu Kab/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Secara lebih lengkap dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.1 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Berdasarkan UU No. 22/2007

Lembaga	Mekanisme Rekrutmen
Bawaslu	• Anggota Bawaslu direkrut oleh tim seleksi bentukan KPU. Tim seleksi yang terdiri dari lima orang tersebut berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang bertugas membantu KPU untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan ke DPR. • Peserta yang melakukan pendaftaran akan diseleksi melalui tahapan seleksi administrasi, seleksi tertulis, dan wawancara yang sekaligus untuk mengklarifikasi berbagai masukan dari masyarakat. • Timsel kemudian menyampaikan 15 nama kepada KPU untuk kemudian diteruskan ke DPR. DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan, lalu menentukan 5 nama berdasarkan peringkat teratas. Kelima nama tersebut yang kemudian diserahkan kepada presiden untuk disahkan.
Panwaslu Provinsi	• Anggota Panwaslu Provinsi dipilih dari enam nama yang diusulkan KPU Provinsi kepada Bawaslu. Bawaslu kemudian menetapkan tiga nama sebagai anggota Panwaslu terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.
Panwaslu Kabupaten/Kota	• Anggota Panwaslu Kab/Kota untu pileg, pilpres, dan pilkada provinsi, dipilih dari enam nama yang diusulkan KPU Kab/Kota kepada Panwaslu Provinsi. Selanjutnya ditetapkan tiga nama sebagai anggota Panwaslu Kab/Kota terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dengan keputusan Bawaslu. • Anggota Panwaslu Kab/Kota untu pileg, pilpres, dan pilkada kab/kota, dipilih dari enam nama yang diusulkan KPU Kab/Kota kepada Bawaslu. Selanjutnya ditetapkan tiga nama sebagai anggota Panwaslu Kab/Kota terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dengan keputusan Bawaslu.
Panwaslu Kecamatan	• Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih dari enam nama yang diusulkan oleh Panwaslu Kab/Kota kepada Panwaslu Kab/Kota. Selanjutnya ditetapkan tiga nama sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dengan keputusan Panwaslu Kab/Kota.
Pengawas Pemilu Lapangan	• Anggota Pengawas Pemilu Lapangan dipilih dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kecamatan.
Pengawas Pemilu Luar Negeri	• Anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri ditetapkan dengan keputusan Bawaslu atas usul kepala perwakilan RI dan merupakan warga Indonesia yang berdomisili di luar negeri.

Sumber: Pasal 87 - 97 UU No. 22 Tahun 2007

Masih besarnya peran KPU utamanya dalam mengusulkan nama-nama calon pengawas pemilu menimbulkan keterbatasan pengawas pemilu secara politik. Di satu sisi, rekrutmen anggota Bawaslu dilakukan di bawah koordinasi KPU dan pada saat bersamaan setelah terpilih, mereka harus mengawasi ‘induknya’.

Kendala terkait ketentuan rekrutmen yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 mulai muncul pada pelaksanaan pemilu tahun 2009. KPU dinilai lambat dalam mengirimkan usulan nama-nama calon anggota pengawas pemilu. Kondisi ini semakin buruk di tahun 2010. Tidak hanya lambat dalam mengusulkan nama, banyak anggota pengawas pemilu yang telah ditetapkan oleh Bawaslu ditolak oleh KPU. Belum lagi banyak nama yang diusulkan oleh KPU dinilai tidak kompeten oleh Bawaslu. Berangkat dari permasalahan tersebut, Bawaslu menganggap perlu dilakukan perubahan untuk menjamin terlaksananya proses pengawasan. Ketergantungan terhadap KPU tidak hanya menghambat proses pembentukan pengawasan pemilu, tetapi juga menghambat kemandirian dan kinerja pengawas pemilu (Supriyanto dkk, 2014: 45-46).

Oleh Ketua dan Anggota Bawaslu periode 2008-2012, upaya untuk melakukan perubahan tersebut dimulai dengan mengajukan gugatan ke MK pada tanggal 24 Februari 2010. Mereka meminta untuk dilakukan uji materiil terhadap Pasal 93, Pasal 94 ayat 1 dan 2, Pasal 95, dan Pasal 111 ayat 2 dan 3, serta Pasal 112 ayat 2 dan 3 UU No. 22 Tahun 2007. Jika diperhatikan dari sejumlah pasal yang diajukan untuk materiil, terkait rekrutmen, Bawaslu hanya mempersoalkan ketergantungan kepada KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota dalam pembentukan Panwaslu Provinsi, Kab/Kota, dan Kecamatan. Dengan kata lain, Bawaslu tidak mempermasalahkan peran KPU dalam pembentukan Bawaslu pusat (Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010).

Dalam gugatan tersebut, ada beberapa argumen pokok yang diajukan Bawaslu mengenai pentingnya mempertegas kemandirian Bawaslu, terutama terkait mekanisme rekrutmen. *Pertama*, KPU dinilai lambat dalam memberikan usulan nama calon pengawas pemilu yang berimplikasi pada keterlambatan pembentukan panwaslu. *Kedua*, proses rekrutmen terutama mengenai pengusulan nama yang dinilai tidak transparan dan akuntabel. KPU dinilai memiliki kecenderungan tidak netral dalam mengusulkan nama sehingga berpotensi mencederai prinsip-prinsip pemilu. *Ketiga*, ketidakmandirian Bawaslu dalam melakukan rekrutmen menyebabkan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu tidak maksimal. Indikasi ini terlihat dari banyaknya rekomendasi Bawaslu, terutama terkait pelanggaran oleh KPU yang tidak direspon.

Apalagi jika rekomendasi tersebut terkait dengan sanksi administrasi berupa pemberhentian kepada anggota KPU. *Keempat*, upaya pengawasan yang dilakukan Bawaslu dinilai semakin sia-sia jika merujuk pada pembentukan Dewan Kehormatan KPU. Dewan Kehormatan KPU dibentuk berdasarkan rekomendasi Bawaslu, namun tetap dengan keputusan KPU. Faktanya, KPU lebih sering melakukan klarifikasi terlebih dahulu sebelum membentuk Dewan Kehormatan. Seyogyanya klarifikasi tersebut dilakukan setelah Dewan Kehormatan terbentuk. Belum lagi anggota Dewan Kehormatan KPU lebih didominasi oleh unsur KPU (Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010).

MK merespon gugatan tersebut melalui putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010. Dalam putusannya, MK menilai KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu memiliki kedudukan yang sama, walaupun memiliki fungsi yang berbeda. Untuk menjamin kemandirian dua lembaga tersebut, saling ketergantungan terutama terkait mekanisme rekrutmen harus seluruhnya dihilangkan. Dengan kata lain, MK tidak hanya melepaskan ketergantungan Bawaslu terhadap KPU dalam proses rekrutmen di tingkat provinsi, kab/kota, dan kecamatan saja, tetapi juga di tingkat pusat. Mengenai kedudukan KPU dan Bawaslu yang setara ini kemudian dijelaskan lebih jauh dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Selain menegaskan kemandirian dan kesetaraan KPU dan Bawaslu, UU No. 15 Tahun 2011 juga menaikkan status Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi. Dengan demikian, Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kab/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL, dan PPLN bersifat *ad hoc* (UU No. 15/2011 pasal 69 ayat 2 dan 3). Merespon putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, UU No. 15 Tahun 2011 juga memuat perubahan mengenai mekanisme rekrutmen pengawas pemilu. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.2 Mekanisme Rekrutmen Pengawas Pemilu Berdasarkan UU No. 15/2011

Lembaga	Mekanisme Rekrutmen
Bawaslu	• Presiden membentuk tim seleksi untuk menyeleksi anggota KPU dan Bawaslu secara bersamaan. Timsel membantu presiden untuk menentuka usulan nama yang akan diajukan ke DPR. • Peserta yang mendaftar akan diseleksi secara administrasi, seleksi tertulis, tes kesehatan, tes psikologi, dan wawancara. Sebelum tahapan wawancara, timsel akan mengumumkan nama-nama yang

	lulus seleksi tertulis, kesehatan, dan psikologi untuk mendapat tanggapan masyarakat. • Timsel kemudian mengajukan 10 nama atau 2 kali jumlah yang dibutuhkan kepada presiden untuk kemudian diteruskan kepada DPR. DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan dan kemudian menetapkan 5 nama berdasarkan peringkat untuk disahkan oleh presiden.
Panwaslu Provinsi	• Bawaslu membentuk tim seleksi untuk menyeleksi anggota Bawaslu Provinsi melalui rapat pleno Bawaslu. • Peserta yang mendaftar akan diseleksi secara administrasi, seleksi tertulis, tes kesehatan, tes psikologi, dan wawancara. Sebelum tahapan wawancara, timsel akan mengumumkan nama-nama yang lulus seleksi tertulis, kesehatan, dan psikologi untuk mendapat tanggapan masyarakat. • Timsel mengajukan 6 nama kepada Bawaslu. Bawaslu melakukan uji kelayakan dan kepatutan dan kemudian menetapkan 3 nama berdasarkan keputusan Bawaslu.
Panwaslu Kabupaten/Kota	• Anggota Panwaslu Kab/kota untuk pileg, pilpres, dan pilkada diseleksi dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi.
Panwaslu Kecamatan	• Anggota Panwaslu Kecamatan diseleksi dan ditetapkan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota.
Pengawas Pemilu Lapangan	• Anggota Pengawas Pemilu Lapangan diseleksi dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kecamatan.
Pengawas Pemilu Luar Negeri	• Anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu atas usul kepala perwakilan RI.

Sumber: Pasal 86 – 96 UU No. 15 Tahun 2011

Merespon UU No, 15 Tahun 2011, Bawaslu kemudian mengeluarkan Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No. 10 Tahun 2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri. Peraturan ini memberi penjelasan secara terperinci mengenai proses rekrutmen pengawas pemilu.

Bawaslu membentuk tim seleksi (timsel) untuk melakukan penjangkaran terhadap calon anggota Bawaslu Provinsi. Untuk Bawaslu kab/Kota, Bawaslu membentuk timsel yang berkedudukan di provinsi. Masing-masing timsel bisa bertugas di lebih dari satu provinsi dan kab/kota. Timsel terdiri dari lima orang anggota dengan memperhatikan 30% keterwakilan

perempuan yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat. Keanggotaan timsel terdiri dari satu orang ketua, sekretaris, dan bendahara, yang sekaligus merangkap anggota. Jangka waktu kerja timsel adalah paling lama 3 bulan setelah terbentuk untuk Bawaslu Provinsi dan paling lama 2 bulan untuk Panwaslu Kab/Kota. Selanjutnya, timsel melakukan seleksi berdasarkan tahapan-tahapan pada tabel berikut.

Tabel 3.3 Tahapan Rekrutmen Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kab/Kota

No.	Tahapan	Penjelasan
1.	Pengumuman Pendaftaran	• Timsel mengumumkan pendaftaran paling lambat 7 hari sejak ditetapkan untuk timsel provinsi dan 5 hari untuk timsel kab/kota. • Pengumuman pendaftaran dilakukan paling sedikit 2 kali di dua media berbeda untuk provinsi dan paling sedikit satu kali di dua media berbeda untuk kab/kota. • Pengumuman dilakukan paling lama 5 hari sebelum dibukanya pendaftaran
2.	Pendaftaran dan Penerimaan Berkas	• Surat lamaran dapat dikirimkan melalui email. • Penerimaan berkas dilakukan paling lama 7 hari setelah dibukanya pendaftaran. Persyaratan berkas dapat diantarkan langsung atau dikirim via pos dan fax. • Peserta dan memperbaiki atau melengkapi berkas pendaftaran paling lama 3 hari setelah pendaftaran ditutup.
3.	Penelitian Administrasi	• Timsel melakukan penelitian administrasi berkas peserta terkait kelengkapan, keabsahan, dan legalitas selama 5 hari kerja sejak penerimaan berkas. Timsel dapat berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait mengenai pemeriksaan ini. • Timsel mengumumkan daftar nama peserta yang memenuhi syarat 1 hari kerja setelah pemeriksaan dilakukan. Pengumuman dilakukan melalui media setempat.
4.	Tanggapan dan Masukan Masyarakat	• Masyarakat dapat memberikan masukan terkait calon yang memenuhi syarat paling lama 5 hari kerja sejak pengumuman calon dilakukan.
5.	Seleksi tertulis	• Materi utama terkait pengetahuan mengenai pemilu
6.	Tes Kesehatan	• Tes Kesehatan hanya untuk Bawaslu Provinsi dan tidak untuk Panwaslu Kab/Kota.
7.	Tes Psikologi	• Tes Kesehatan hanya untuk Bawaslu Provinsi dan tidak untuk Panwaslu Kab/Kota.

8.	Pengumuman Hasil tes Tertulis, Kesehatan, dan Psikologi	• Pengumuman dilakukan melalui media setempat paling lama 3 hari sebelum dilakukan tes wawancara.
9.	Tes Wawancara	• Materi wawancara meliputi: (a) penguasaan materi dan strategi pengawasan Pemilu, sistem hukum, sistem politik, serta peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; (b) integritas diri, komitmen, dan motivasi; (c) kemampuan kepemimpinan dan kerja sama tim; (d) kualitas kepemimpinan dan kemampuan berorganisasi; (e) pengetahuan muatan lokal; dan (f) klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat.
10.	Penyampaian Hasil	• Timsel mengumumkan paling sedikit 6 nama berdasarkan hasil tes wawancara dengan memperhatikan minimal 30% keterwakilan perempuan. Pengumuman dilakukan di media setempat. Timsel kemudian menyampaikan nama-nama tersebut kepada Bawaslu atau Bawaslu Provinsi paling lambat 3 hari setelah selesai tes wawancara. • Bawaslu melakukan uji kelayakan dan kepatutan lalu menetapkan 3 nama anggota Bawaslu Provinsi terpilih. • Bawaslu Provinsi melakukan uji kelayakan dan kepatutan lalu menetapkan 3 nama anggota Bawaslu Kab/Kota terpilih.

Sumber: UU No. 15 Tahun 2011

Mekanisme yang relatif sama juga berlaku untuk rekrutmen Panwaslu Kecamatan dan PPL dengan beberapa perbedaan. Untuk Panwaslu Kecamatan, tidak ada tahapan tes kesehatan dan psikologi. Untuk materi tes tertulisnya juga disiapkan oleh Bawaslu Provinsi. Untuk rekrutmen PPL sendiri tidak ada tahapan seleksi tertulis, kesehatan, psikologi, dan penjaringan masukan masyarakat. Hingga tahun 2016, Perbawaslu No. 10 Tahun 2012 mengalami setidaknya empat kali perubahan. Mengenai perubahan-perubahan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.4 Perubahan Atas Perbawaslu No. 10 Tahun 2012

No.	Nama	Perubahan
1.	Perbawaslu No. 15/2013 sebagai perubahan pertama Perbawaslu No. 10/2012	Perubahan Pasal 47 yang mengatur secara lebih rinci mengenai proses rekrutmen PPLN, struktur organisasi, dan jumlah minimal pemilih sebagai syarat dibentuknya PPLN.
2.	Perbawaslu No. 12/2014 sebagai perubahan kedua Perbawaslu No. 10/2012	Perubahan pada pasal 4 yang mengatur ulang mengenai perbandingan jumlah PPL terhadap jumlah TPS di desa/kelurahan.
3.	Perbawaslu No. 3/2015 sebagai perubahan ketiga atas Perbawaslu No. 10/2012	Perubahan pada pasal 1, pasal 4, pasal 48, pasal 49, pasal 53, dan penambahan Bab IX A. Dalam Perbawaslu ini muncul satu nomenklatur baru, yakni Pengawas TPS yang dibentuk untuk membantu PPL.
4.	Perbawaslu No. 1/2016 tentang perubahan keempat atas Perbawaslu No. 10/2012	Perubahan pada pasal 13 dimana anggota timsel dapat berjumlah tiga orang atau lima orang. Sebelumnya hanya ditetapkan 5 orang.

Sumber: Diolah dari Perbawaslu No. 15/2013, No. 12/2014, No. 3/2015, No. 1/2016

Sekalipun mengalami beberapa perubahan dari aspek substansi landasan hukum sepanjang 2012 hingga 2016, mekanisme rekrutmen pengawas pemilu berdasarkan Perbawaslu No. 10 Tahun 2012 masih relatif sama. Perubahan yang sedikit signifikan muncul setelah diundangkannya UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Secara status, UU No. 7 Tahun 2017 menaikkan status Panwaslu Kab/Kota dari yang tadinya *ad hoc* menjadi tetap. Dengan kata lain, hanya tinggal Panwaslu Kecamatan, PPL, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS yang bersifat *ad hoc*.

Merespon UU No. 7 Tahun 2017 dan perubahan status Panwaslu Kab/Kota menjadi Bawaslu Kab/Kota, Bawaslu kemudian mengeluarkan Perbawaslu No. 19 Tahun 2017 Tentang Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara. Jika dilihat dari aspek teknis pelaksanaan, tahapan rekrutmen masih relatif sama dengan yang diatur pada Perbawaslu No. 10 Tahun 2012. Sebagaimana dapat dilihat pada pasal 31-39 Perbawaslu No. 19 Tahun 2017, tahapan rekrutmen pengawas pemilu meliputi:

1. Pengumuman pendaftaran calon anggota Bawaslu Provinsi dan Kab/Kota

2. Penerimaan pendaftaran bakal calon anggota Bawaslu dan Kab/Kota
3. Seleksi administrasi
4. Tes tertulis dengan materi utama tentang pengetahuan dan kesetiaan terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta pengetahuan mengenai Pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian.
5. Tes Psikologi
6. Pengumuman hasil tes tertulis dan tes psikologi serta meminta tanggapan masyarakat
7. Tes kesehatan dan wawancara
8. Uji Kelayakan dan Keputusan oleh Bawaslu
9. Penetapan nama calon anggota Bawaslu Provinsi dan Kab/kota

Namun demikian, terdapat beberapa poin perbedaan yang perlu untuk diperhatikan. *Pertama*, adanya penjelasan mengenai berkas persyaratan yang dibutuhkan oleh peserta sebagaimana disebutkan pada pasal 28 ayat 3. Penjelasan mengenai berkas persyaratan tersebut tidak ada dalam Perbawaslu sebelumnya. *Kedua*, dalam upaya meningkatkan kualitas pengawas pemilu, Bawaslu periode 2017-2022 melakukan satu terobosan baru terkait pelaksanaan seleksi tertulis dengan menggunakan sistem *Computerized Assisted Test* (CAT) (Bawaslu RI, 2018) *Ketiga*, untuk tes psikologi¹ dan kesehatan², Bawaslu melakukan kerjasama dengan pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia.

3.2 Identifikasi Masalah Dalam Setiap Tahapan Rekrutmen

Melihat dinamika perubahan mekanisme rekrutmen yang dipaparkan di atas, terlihat adanya upaya untuk semakin memperbaiki kualitas rekrutmen pengawas pemilu sebagai landasan terciptanya pemilu berintegritas. Namun, sisi lainnya menunjukkan bahwa kemandirian dan kewenangan yang semakin besar yang dimiliki dari Bawaslu tidak serta-merta menghilangkan berbagai potensi masalah dalam proses rekrutmen. Riset ini menunjukkan masih banyak permasalahan, baik dari sisi teknis, substansi, maupun dimensi politik yang perlu mendapat perhatian khusus. Permasalahan-permasalahan tersebut setidaknya dapat klasifikasikan ke dalam

¹ Kerjasama dilkakukan dengan perjanjian nomor 0756/Bawaslu/SJ/KP.01.00/VIII/2017 dan Nomor: B/60/VIII/2017 tanggal 2 Agustus 2017 yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal Bawaslu dan Kepala Pusdokkes.

² Kerjasama dilkakukan dengan perjanjian nomor 0854/Bawaslu/SJ/KP.01.00/VIII/2017 dan Nomor: B/65/VIII/2017 tanggal 18 Agustus 2017 yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal Bawaslu dan Asisten Kapolri Bidang SDM.

empat bagian tahapan, yakni 1) Pemilihan timsel, 2) Sosialisasi Rekrutmen, 3) Tahapan Rekrutmen, dan 4) Pasca Rekrutmen. Untuk lebih rinci mengenai permasalahan di tiap bagian tahapan tersebut, dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 3.5 Klasifikasi dan Identifikasi Masalah dalam Rekrutmen Bawaslu

Klasifikasi Tahapan	Kategori		
	Teknis	Substansi	Politis
Terkait Tim Seleksi	• Keterbatasan alokasi waktu untuk proses rekrutmen • Dukungan kesekretariatan yang memadai • Kejelasan prosedur administrasi penggunaan anggaran • Potensi multitafsir terhadap panduan dan juknis • Penguasaan timsel perwakilan pusat terhadap daerah penempatan	• Kontrol publik terhadap rekrutmen timsel • Kesamaan visi timsel dan Bawaslu terkait kriteria kebutuhan lembaga • Manajemen waktu anggota timsel. • Latar belakang dan kapasitas timsel • Sensitifitas dan afirmasi terhadap calon perempuan • Kecenderungan penggunaan figur-figur yang sama dalam keanggotaan timsel	• Hubungan kekerabatan timsel dan peserta • Adanya timsel partisan • Penentuan timsel berdasarkan kedekatan ormas • Timsel dari kalangan birokrat (PNS)
Terkait Tahapan Sosialisasi	• Keterbatasan waktu untuk sosialisasi • Keterbatasan kanal penyebaran informasi, baik daring maupun luring	• Animo masyarakat untuk menjadi pengawas pemilu cenderung lebih rendah • Informasi rekrutmen tidak menjangkau keseluruhan wilayah seleksi • Belum ada strategi khusus untuk menarget kandidat perempuan secara khusus	

Terkait Tahapan Rekrutmen	• Proses rekrutmen serentak belum dibarengi dengan manajemen waktu yang maksimal • Jarak antara pengumuman dengan batas waktu pengumpulan berkas terlalu sempit • Syarat kesehatan fisik dan psikis di awal tidak efisien karena juga akan ada tes untuk itu • Digabungnya nilai kesehatan dan wawancara mempengaruhi nilai akhir yang muncul • Keterbatasan data terkait rekam jejak peserta.	• Banyak peserta tidak mengetahui adanya skoring terhadap persyaratan administrasi • Skoring terhadap pengalaman kepemiluan bisa menghambat kandidat potensial tertentu • Tidak ada perhatian khusus terhadap makalah ilmiah yang juga disyaratkan • Tes kesehatan yang mengikuti standar kepolisian dinilai berlebihan untuk kriteria kebutuhan Bawaslu • Keterbatasan pengetahuan kepemiluan peserta	• Bawaslu pusat punya wewenang besar dalam menentukan calon terpilih di akhir. • Wawancara menyediakan ruang penilaian subjektif paling besar bagi timsel
Terkait Pasca Rekrutmen	• Belum maksimalnya pelaksanaan bimtek terhadap pengawas pemilu, terutama bagi pengawas di tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan TPS • Tidak ada evaluasi tertulis terkait proses rekrutmen yang dapat diakses oleh publik	• Banyak timsel yang tidak dilibatkan dalam proses evaluasi proses rekrutmen	• Kecenderungan ketidaknetralan pengawas pemilu yang masih berstatus <i>ad hoc</i>

Sumber: Diolah dari hasil FGD dan wawancara dengan mantan timsel Bawaslu

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa permasalahan dalam proses rekrutmen Bawaslu masih terjadi di seluruh tahapan rekrutmen. Secara umum, kendala mendasar yang dihadapi secara keseluruhan adalah terkait keterbatasan alokasi waktu untuk rekrutmen. Tentunya efektifitas alokasi waktu akan sangat berbeda di masing-masing daerah, bergantung pada kondisi geografis. Dampak dari keterbatasan waktu tersebut sangat dirasakan pada proses sosialisasi.

Keterbatasan waktu sangat membatasi ruang gerak timsel dalam melakukan sosialisasi. Belum lagi keterbatasan anggaran untuk melakukan sosialisasi. Kondisi tersebut sangat berpengaruh dalam upaya menjaring kandidat potensial seluas-luasnya. Ada beberapa masukan agar sekretariat Bawaslu setempat melakukan sosialisasi dini terkait rekrutmen. Namun, upaya ini sulit untuk diwujudkan mengingat undang-undang dan perbawaslu telah mengatur bahwa sosialisasi menjadi tanggung jawab timsel.

Tidak hanya berdampak pada tahapan sosialisasi. Keterbatasan waktu juga berdampak pada proses identifikasi rekam jejak peserta. Timsel mengalami kesulitan untuk melakukan rekam jejak secara komprehensif mengingat terbatasnya waktu dan ditambah dengan keterbatasan sumber terkait latar belakang peserta. Pada titik inilah kontrol publik memegang peranan penting. Namun, lagi-lagi atensi publik akan sangat bergantung dari sosialisasi informasi selama proses rekrutmen. Demikian juga mengenai afirmasi terhadap keterwakilan perempuan yang masih rendah. Banyak daerah di mana tidak terdapat perempuan dalam daftar calon pengawas pemilu terpilih. Itu sebabnya persepektif kesetaraan gender penting untuk dimiliki timsel. Undang-undang dan Perbawaslu pun secara jelas telah mengatur bahwa komposisi anggota Bawaslu terpilih harus memperhatikan keterwakilan 30% perempuan. Aspek penting yang juga tidak kalah penting selain dari aspek teknis pelaksanaan rekrutmen adalah terkait dimensi *behavioral* yang lebih substantif, baik di timsel, maupun peserta. Aspek ini sangat berpengaruh dalam dinamika politik rekrutmen. Mengenai hal ini akan dijelaskan lebih mendalam pada bab berikutnya.

BAB IV

DINAMIKA POLITIK DALAM REKRUTMEN PENGAWAS PEMILU

Bagian sebelumnya telah mengelaborasi mengenai mekanisme rekrutmen melalui pendekatan regulasi sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang dan Peraturan Bawaslu. Tentunya, mekanisme rekrutmen yang telah dibuat tersebut diharapkan mampu untuk menghasilkan pengawas pemilu yang berintegritas. Sayangnya, masih terdapat berbagai masalah dalam proses dan hasil rekrutmen, dalam artian teknis pelaksanaan maupun integritas pengawas pemilu terpilih jika dilihat dari fakta masih terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh pengawas pemilu. Fakta tersebut memunculkan pertanyaan terkait apakah permasalahan yang terjadi semata karena kelemahan dalam sistem rekrutmen atau juga karena kuatnya dimensi politik dalam rekrutmen.

Untuk menjawab hal tersebut, *pertama*, bagian ini akan mengeksplorasi lebih jauh terkait gambaran dinamika politik kepentingan yang terjadi di beberapa daerah berdasarkan temuan penelitian. *Kedua*, analisis reflektif terhadap temuan penelitian berkaitan dengan dinamika politik dalam rekrutmen.

4.1 Gambaran Dinamika Politik Kepentingan

Temuan yang diperoleh selama penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa daerah dengan dinamika rekrutmen yang cukup kompleks, terutama berkaitan dengan aspek integritas dan transparansi mulai dari tahapan pemilihan timsel, hingga penetapan timsel oleh Bawaslu RI. Hal ini terkonfirmasi dari temuan data evaluasi Tim SDM Bawaslu khususnya yang berkaitan dengan proses pembentukan timsel dan temuan penelitian yang bersifat kasuistik di daerah dengan dinamika politik yang cukup kompleks. Adapun tabel berikut merupakan evaluasi Bawaslu pada tahun 2015 yang dijadikan evaluasi untuk rekrutmen pengawas pemilu di tahun 2017.

Tabel 4.1
Persoalan Aspek Integritas dan Transparansi dalam Rekrutmen Bawaslu Provinsi Tahun 2015

Aspek	Indikasi	Daerah
Integritas	Terdapat timsel yang memiliki catatan buruk perihal integritas	Provinsi NTT, Sultra, dan Gorontalo
	Terdapat indikasi calon timsel yang pernah berafiliasi pada parpol atau bakal calon kepala daerah	Provinsi Sultra, Sulbar, Papua dan Gorontalo
	Terdapat anggota Bawaslu Provinsi yang memaksakan calon timsel yang didukungnya untuk ditetapkan sebagai timsel	Provinsi Gorontalo, NTT, Lampung dan Jambi
Transparansi	Terdapat indikasi pihak-pihak tertentu yang menitipkan calon kepada timsel	Provinsi Jambi, Bengkulu, Lampung, Jatim, NTT, Gorontalo dan Sultra

Sumber : Pemetaan Permasalahan dalam Pembentukan Timsel dalam Rangka Pembentukan Panwas Pemilihan Tahun 2017 oleh Tim SDM Bawaslu

Berdasarkan tabel di atas, data evaluasi Bawaslu menunjukkan pelanggaran pada aspek integritas dan transparansi terjadi di berbagai daerah saat rekrutmen Bawaslu Provinsi tahun 2015. Pola pelanggaran dalam aspek integritas dan transparansi terjadi dalam bentuk pemilihan timsel yang partisan dan adanya intervensi dari pengawas pemilu provinsi kepada timsel untuk mendukung salah satu calon pengawas pemilu. Evaluasi yang dilakukan di tahun 2015 tersebut menjadi dasar pertimbangan bagi rekrutmen panwas di tahun 2017. Selain dari hasil identifikasi yang dilakukan oleh tim SDM Bawaslu RI, hasil riset ini juga berhasil menggali beberapa masalah yang sifatnya kasuistik dari pengalaman timsel yang telah diwawancarai.

Tabel 4.2
Temuan Riset Terkait Permasalahan Kasuistik Rekrutmen

No.	Daerah	Kasus
1.	Papua Barat	• Timsel lokal partisan (timses gubernur, mantan anggota DPRD, dan istri anggota DPR) • Tes CAT tidak bisa diintervensi tapi kasus di Papua Barat bisa menggambarkan bagaimana petahana bisa

		melakukan intervensi melalui pengunduran diri peserta yang juga ikut dalam seleksi panwas di kab/kota
2.	Aceh	• Ketidaksesuaian hasil yang diharapkan timsel dengan keputusan komisioner karena adanya preferensi kesamaan organisasi • Calon yang gagal menjadi pengawas, kemudian menjadi timsel.
3.	Kalimantan Utara	• Adanya kepentingan dalam mengakomodir suku tertentu sebagai upaya untuk menghindari konflik horizontal.
4.	Papua	• Bawaslu Pusat meminta timsel perwakilan pusat untuk mengafirmasi petahana
5.	Kepulauan Riau	• Timsel menerima gratifikasi berupa tas mewah
6.	Sulawesi Utara	• Ada konflik kepentingan pejabat daerah yang meminta timsel tidak meloloskan dua peserta yang dinilai terlalu vokal mengkritik pemerintah daerah. • Timsel lokal ingin melakukan wawancara tidak dihadapan lima orang timsel sekaligus, melainkan secara terpisah

Sumber: Diolah dari hasil FGD dan wawancara dengan mantan timsel Bawaslu

Berdasarkan tabel di atas, penelitian menunjukkan bahwa dalam proses rekrutmen politik di beberapa daerah tidak terlepas dari intervensi berbagai pihak baik itu pihak internal Bawaslu, pihak timsel itu sendiri, dan pihak luar dalam hal ini pejabat daerah setempat ataupun adanya tekanan dari luar untuk mengakomodir suku atau kelompok tertentu. Beberapa daerah khususnya Provinsi Papua Barat, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Sumatera Utara merupakan representasi daerah yang cukup menggambarkan bagaimana dinamika politik dalam rekrutmen tersebut dilakukan.

Untuk Papua Barat, tantangan terbesar yang dialami adalah berkaitan dengan komposisi dan integritas pengawas pemilu, kapasitas pengawas pemilu (waktu dan *background* kepemiluan), dan pertimbangan social kultural. *Pertama*, berkaitan dengan komposisi dan integritas pengawas pemilu yang bermasalah. Komposisi timsel Papua Barat terdiri dari lima orang, dengan rincian 3 orang merupakan timsel lokal dan 2 orang timsel dari pusat. Timsel lokal dapat dipastikan adalah partisan karena satu orang merupakan timses gubernur yang merangkap menjadi akademisi, satu orang merupakan istri dari

anggota DPRD yang sedang menjabat, dan satu orang lainnya adalah mantan anggota DPRD yang secara terbuka mendukung salah satu petahana Bawaslu Kab/Kota yang akan mencalonkan diri kembali.

Dikarenakan tim lokal tersebut adalah partisan, mereka cenderung memiliki referensi dukungan bahkan sebelum proses seleksi dimulai. Ini menjadi masalah karena tim seleksi sudah memiliki kepentingan tersendiri bahkan melakukan intervensi dalam menentukan calon yang akan terpilih hingga tahap akhir, sehingga proses seleksi berjalan tanpa integritas dari tim seleksinya itu sendiri. Intervensi yang dilakukan oleh salah satu timsel untuk memenangkan petahana bahkan sudah dalam bentuk pelanggaran yaitu transaksi politik uang (*money politics*).

“Politik uang itu terjadi, timsel lokal menerima uang dari kandidat dan itu bisa dibuktikan karena timsel yang bersangkutan salah mengirimkan pesan yang berisi ucapan terimakasih atas pemberian uang tersebut ke peserta lain yang juga lolos 6 besar”

Setelah proses rekrutmen dilakukan sampai tahap 6 besar, petahana yang melakukan transaksi politik uang tersebut tidak diloloskan menjadi panwas provinsi terpilih saat *fit and proper test* di Bawaslu RI. Namun hal ini berujung pada adanya ancaman dan pengrusakan kantor sekretariat Bawaslu Provinsi Papua Barat oleh kelompok yang mendukung petahana tersebut. Masalah tersebut akhirnya bisa diselesaikan melalui campur tangan komisioner Bawaslu pusat secara langsung.

Kedua, berkaitan dengan profesionalitas timsel. Papua Barat merupakan provinsi yang cukup jauh sehingga tim seleksi yang dipilih haruslah tim seleksi yang memiliki komitmen terhadap waktu yang dibutuhkan selama proses seleksi. Sedangkan pada saat itu, komitmen tim seleksi sangat rendah untuk mengawal proses rekrutmen, tidak ada tim seleksi yang *stand by* untuk melakukan *cross check*. Hal ini berimplikasi pada proses rekrutmen yang tidak berjalan profesional dan menghambat tahapan rekrutmen lainnya.

“Komitmen waktu menjadi penting untuk proses seleksi di Papua Barat karena selain lokasi yang cukup jauh, juga karena timsel lokal tidak dapat diandalkan komitmennya. Sehingga saya coba untuk memberikan komitmen waktu lebih untuk mengatur dan mengawal proses seleksi dari awal hingga akhir”

Ketiga, pertimbangan social dan kultural. Hal ini berkaitan dengan masalah kesukuan (Asli orang Papua atau bukan), sehingga dalam menentukan komisioner pengawas pemilu, tim seleksi melakukan pertimbangan terhadap komposisi agama, etnis, dan daerah karena dikhawatirkan jika tidak mengakomodir komposisi tersebut akan terjadi konflik horizontal di masyarakat.

Berbeda dengan Papua Barat, rekrutmen pengawas pemilu di Aceh memiliki permasalahan yang relatif dapat diatasi karena komposisi timsel yang cukup baik. Namun, Timsel terkendala oleh jarak karena tidak ada satupun timsel yang berada di Banda Aceh, sehingga agak sulit dalam mengawal proses seleksi. Masalah lain yang cukup penting dalam rekrutmen di Aceh adalah adanya dorongan kesamaan organisasi yang mempengaruhi hasil keputusan komisioner bawaslu yang mengakibatkan ketidaksesuaian antara yang diharapkan oleh timsel dengan hasil yang diputuskan kandidat tersebut karena memiliki rekam jejak kurang baik perihal integritasnya. Dalam hal ini timsel perwakilan pusat mengakui adanya dukungan dari salah satu komisioner Bawaslu Pusat terhadap kandidat petahana tersebut dikarenakan ada dorongan kesamaan organisasi.

“Bisa dikatakan tidak puas dengan hasilnya karena terdapat satu orang panwas terpilih yang tidak kami kehendaki untuk terpilih meskipun secara kapasitas kepemiluan sangat baik karena merupakan petahana, tetapi secara rekam jejak yang bersangkutan bermasalah dalam hal manipulasi dana perjalanan dinas dan lainnya.”

Refleksi lainnya bisa dilihat berdasarkan pengalaman rekrutmen pengawas pemilu di Sumatera Utara (Sumut). Menarik untuk melihat kasus Sumut karena dilihat dari jumlah aduan ke DKPP, Sumut menjadi salah satu provinsi dengan jumlah aduan pelanggaran oleh penyelenggara pemilu yang terbanyak. Walaupun demikian, pengalaman Sumut menunjukkan bahwa animo masyarakat untuk ikut serta dalam rekrutmen pengawas pemilu cukup tinggi. Ini terlihat dari cukup banyak jumlah peserta yang mendaftar.

Tidak berbeda dengan Papua Barat, komposisi timsel dalam rekrutmen Bawaslu Provinsi Sumut tahun 2017 juga terdiri dari tiga orang timsel lokal dan dua orang perwakilan pusat. Ada beberapa poin penting yang perlu dicatat dari pengalaman Sumut. *Pertama*,

representasi kelompok agama dalam anggota Bawaslu provinsi terpilih menjadi aspek yang harus dipertimbangkan. Berbeda dengan daerah lain, dinamika politik dalam rekrutmen pengawas pemilu justru tidak banyak didominasi oleh ormas atau LSM tertentu.

Kedua, kompetensi timsel sangat menentukan dalam proses rekrutmen. Dari wawancara yang kami lakukan dengan timsel Sumut perwakilan pusat, timsel lokal masih memiliki keterbatasan terkait pengetahuan kepemiluan. Tidak sedikit dalam wawancara misalnya, penilaian terhadap peserta dilakukan berdasarkan kemampuan menjawab, bukan pada ketepatan jawaban. Banyak peserta yang baik dari segi penyampaian, namun buruk dari segi kebenaran substansi jawaban.

Ketiga, timsel perwakilan pusat juga mengakui bahwa Bawaslu RI menitipkan pesan agar memprioritaskan calon petahana. Timsel menangkap pesan ini sebagai upaya positif untuk menjaga etos kerja komisioner terpilih nantinya. Akan lebih baik jika ada petahana yang otomatis dianggap sebagai patron karena lebih berpengalaman untuk menghindari *deadlock* dalam pengambilan keputusan. Pertanyaan menarik kemudian adalah apakah pesan seperti ini berlaku untuk daerah dimana terdapat petahana yang kembali ikut serta atau hanya di daerah tertentu.

Keempat, yang kurang diperhatikan dari pengalaman rekrutmen di Sumut adalah representasi wilayah, khususnya wilayah kepulauan yang terpisah seperti Nias. Tahun 2014, pemilu di Nias Selatan menjadi sorotan karena pelanggaran oleh penyelenggara pemilu yang masif. Timsel berasumsi bahwa kejadian ini bisa diminimalisir apabila representasi wilayah diperhatikan.

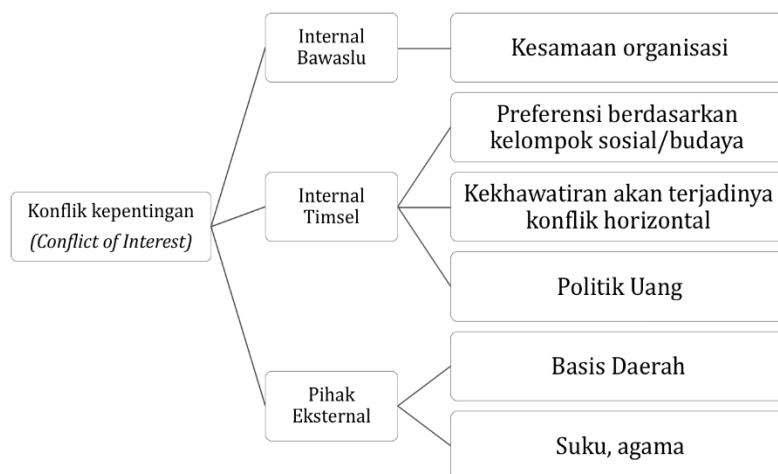
Kelima, intervensi terhadap timsel yang muncul selama proses rekrutmen lebih banyak datang dari individu dan bukan lembaga. Terlepas dari individu yang bersangkutan adalah bagian dari kelompok tertentu, lobi yang dilakukan kepada timsel lebih banyak atas nama pribadi. Walaupun Sumut dinilai sama kompleksnya dengan Papua dan Papua Barat, timsel menyampaikan bahwa tidak terjadi *money politics* selama proses rekrutmen.

4.2 Analisa Reflektif Dinamika Politik Dalam Rekrutmen

Dari gambaran politik kepentingan di atas, penelitian ini melihat adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam menentukan siapa yang akan menjadi pengawas

pemilu. Konflik kepentingan ini berasal dari beberapa pihak yang kami identifikasikan kepada tiga kelompok yaitu dari pihak internal Bawaslu, internal timsel, dan pihak eksternal. Berikut merupakan gambaran bagaimana dinamika politik terjadi di dalam proses rekrutmen pengawas pemilu.

Gambar 4.3 Dinamika Politik dalam Rekrutmen



Pertama, konflik kepentingan berasal dari internal Bawaslu dalam menentukan pengawas pemilu, dimana Bawaslu sendiri memiliki kewenangan dalam menentukan tim seleksi baik itu lokal dan pusat serta kewenangan dalam penentuan akhir pengawas pemilu saat uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Dengan kata lain, konflik kepentingan internal bawaslu terdapat pada dua hal yaitu dalam memilih tim seleksi serta dalam menentukan pengawas pemilu di tahapan akhir dengan adanya kecenderungan atas dasar persamaan organisasi dan kedekatan secara personal.

Berkaitan dengan proses pemilihan timsel, pemilihan timsel berdasarkan Perbawaslu No. 19 Tahun 2017 ditetapkan oleh ketua bawaslu (Pasal 11 ayat 3), dan berdasarkan panduan pelaksanaan pembentukan badan pengawas pemilu provinsi masa tugas 2018-2023, nama-nama anggota tim seleksi dipilih dan diputuskan melalui rapat pleno dan ditetapkan dalam keputusan bawaslu, serta diumumkan melalui website pemilu. Dengan demikian, pemilihan timsel diserahkan kepada komisioner melalui rapat pleno dan diputuskan oleh ketua bawaslu berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan di dalam

Perbawaslu. Adapun syarat untuk menjadi tim seleksi meliputi (Pasal 15 Perbawaslu No 19/2017):

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun;
- c. Berpendidikan paling rendah strata 1 (S1);
- d. Memiliki pengetahuan mengenai sistem penyelenggaraan dan pengawasan pemilu;
- e. Memiliki integritas;
- f. Tidak pernah menjadi anggota partai politik paling sedikit 5 (lima) tahun terakhir yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah;
- g. Tidak sedang atau tidak pernah menjadi anggota tim kampanye salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah, serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah paling sedikit 5 (lima) tahun yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah; dan
- h. Tidak akan mencalonkan diri sebagai calon anggota bawaslu provinsi, bawaslu kabupaten/kota, calon anggota KPU provinsi atau kabupaten/kota, calon anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan.

Kriteria di atas menjadi dasar dalam pemilihan timsel oleh komisioner tanpa adanya proses rekam jejak dikarenakan waktu yang sangat sempit antara pemilihan timsel, pengumuman kepada masyarakat untuk mendapat tanggapan, dan penetapan tim seleksi yaitu dalam selang waktu satu minggu. Keterbatasan waktu untuk melihat rekam jejak membuka peluang bagi komisioner untuk menentukan timsel sesuai dengan preferensi baik itu kesamaan organisasi ataupun kedekatan secara personal. Begitupula dengan sempitnya waktu untuk meminta tanggapan dari masyarakat sehingga tidak banyak *feedback* yang diberikan dalam proses pemilihan timsel tersebut. Hal ini berimplikasi pada kualitas dan integritas dari tim seleksi terpilih, banyak diantaranya yang bermasalah baik secara kualitas maupun integritas.

Dalam beberapa kasus di beberapa daerah, Papua Barat misalnya timsel lokal adalah partisan karena terdapat satu orang timsel yang merupakan tim sukses gubernur, satu orang

adalah istri anggota DPRD, dan satu orang adalah mantan anggota DPRD yang mendorong calon petahana secara terbuka. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan timsel tidak didasari pada rekam jejak sehingga memungkinkan diantaranya adalah partisan dan memiliki hubungan yang dekat dengan partai politik atau politisi. Konflik kepentingan internal bawaslu juga muncul ketika bawaslu memiliki kewenangan dalam menentukan hasil akhir pengawas pemilu. Ada permintaan Bawaslu pusat kepada timsel perwakilan pusat untuk mengafirmasi petahana atau munculnya frasa “calon titipan” di beberapa kasus, dan adanya ketidaksesuaian hasil yang diharapkan timsel dengan keputusan Bawaslu Pusat saat uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) karena adanya preferensi kesamaan organisasi dengan salah satu komisioner.

Kedua, berkaitan dengan konflik kepentingan internal timsel yang berdasarkan temuan penelitian ini disebabkan oleh adanya preferensi berdasarkan kelompok sosial dan budaya, adanya kekhawatiran terhadap konflik horizontal, serta adanya transaksi politik uang diantara timsel dan kandidat pengawas pemilu. Preferensi berdasarkan kelompok social dan budaya terjadi di daerah yang rawan konflik seperti Papua, adanya preferensi timsel terhadap penduduk asli setempat dibandingkan kepada pendatang hal ini juga dipengaruhi oleh tekanan dari masyarakat. Begitupun dengan kesamaan preferensi berdasarkan agama turut mempengaruhi kecenderungan dari timsel dalam memilih kandidat pengawas pemilu.

Sedangkan kekhawatiran terhadap konflik horizontal terjadi di Kalimantan Utara, dimana terdapat intervensi dari timsel lokal untuk mengakomodir kandidat pengawas pemilu berdasarkan suku yang ada di daerah tersebut khususnya suku yang besar dan pernah berkonflik. Konflik kepentingan timsel dapat mengakibatkan hal yang lebih fatal yaitu terjadinya transaksi politik uang antara timsel dengan calon pengawas pemilu yang merupakan petahana (kasus Papua Barat). Dalam kasus lain, transaksi politik dalam bentuk gratifikasi terjadi di Kepulauan Riau dimana timsel menerima tas mewah. Hal ini tentu mencederai prinsip integritas yang seharusnya dimiliki dan menjadi syarat yang secara eksplisit disebutkan di dalam UU dan Perbawaslu.

Ketiga, berkaitan dengan pihak eksternal yang dimaksud dalam hal ini adalah organisasi masyarakat, ataupun masyarakat secara umum yang memberikan tekanan terhadap timsel. Baik itu karena memiliki kesamaan daerah asal (basis daerah), suku, maupun agama. Preferensi atas kesamaan daerah asal ditemui dalam kasus di NTB, konflik kepentingan atas dasar daerah asal mempengaruhi dorongan untuk mengakomodir kandidat pengawas pemilu yang berasal dari daerah tertentu. Begitupula atas dasar kesamaan suku, daerah seperti timsel Papua Barat yang mendapat ancaman hingga pengrusakan terhadap fasilitas Bawaslu daerah. Selain itu, konflik kepentingan juga muncul dari pihak pemerintah, salah satu kasusnya di Sulawesi Utara dimana terdapat pejabat daerah yang meminta timsel untuk tidak meloloskan dua peserta yang dinilai terlalu vocal dalam mengkritik pemerintah daerah.

4.4 Rekrutmen Pengawas Pemilu Dalam Kerangka Pemilu Berintegritas

Dalam mewujudkan pemilu berintegritas (*electoral integrity*), proses rekrutmen pengawas pemilu harus mampu melahirkan pengawas pemilu yang memenuhi prinsip-prinsip penyelenggara pemilu yang independen, imparsialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, mengutamakan pelayanan, dan mengedepankan tata kelola yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Untuk mewujudkan hal tersebut, tentu Bawaslu sebagai lembaga yang sudah diberikan penguatan kewenangan dalam merekrut sendiri pengawas pemilu perlu memetakan kembali desain pengawas pemilu yang ingin dihasilkan melalui proses rekrutmen yang seharusnya berjalan sesuai dengan UU dan Perbawaslu.

Sebagaimana dijelaskan pada bagian awal, untuk mewujudkan pemilu berintegritas, pemilu perlu dilihat sebagai sebuah siklus berantai yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Mulai dari proses pembahasan regulasi pemilu, rekrutmen dan pelatihan staf kepemiluan, perencanaan elektoral, registrasi pemilu, registrasi parpol, nominasi parpol dan kandidat, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, tabulasi hasil, pengumuman hasil, penyelesaian sengketa, pelaporan, audit, hingga pengarsipan. (Norris, 2013; 568). Masing-masing tahapan tersebut memiliki potensi terjadinya pelanggaran.

Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam siklus tersebut, proses pembuatan regulasi pemilu, termasuk di dalamnya regulasi terkait rekrutmen penyelenggara pemilu dan proses rekrutmen itu sendiri merupakan titik awal dalam mewujudkan pemilu berintegritas. Pertanyaannya, apakah Bawaslu dalam melakukan rekrutmen telah memiliki landasan yang jelas sebelum membangun sistem rekrutmen? Berbicara soal landasan kaitannya dalam hal ini adalah mengenai bagaimana Bawaslu menerjemahkan integritas dalam regulasi, khususnya regulasi terkait rekrutmen. Contoh konkret penerjemahan ini dapat dilihat dari ada atau tidaknya indikator atau standar kompetensi yang jelas dan terukur yang ditetapkan oleh Bawaslu untuk menentukan pengawas pemilu seperti apa yang dibutuhkan.

Permasalahan ini yang seringkali luput dari perhatian. Rekrutmen yang dilakukan selama ini belum didasarkan pada kriteria kebutuhan yang jelas dan terukur. Jika pada faktanya kriteria tersebut ada, hasil wawancara dengan mantan timsel yang menyebutkan bahwa mereka tidak menangkap secara khusus adanya pesan mengenai kriteria pengawas yang dibutuhkan menunjukkan bahwa hal tersebut tidak tersampaikan dengan baik. Hasil penerjemahan integritas ke dalam regulasi ini yang kemudian seyogiayanya menjadi dasar dalam membangun sistem rekrutmen. Artinya, Bawaslu memiliki indikator yang jelas yang mendasari seluruh sistem yang dirancang untuk rekrutmen pengawas pemilu. Indikator ini juga berguna untuk mempermudah proses evaluasi rekrutmen dan upaya membangun mekanisme rekrutmen yang berkesinambungan.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini, ada beberapa hal substantif yang dapat disimpulkan. *Pertama*, selain daripada peran dan fungsi yang semakin strategis yang dimiliki Bawaslu saat ini, wewenang untuk melakukan rekrutmen secara mandiri menjadi salah satu langkah strategis untuk mengoptimalkan penguatan Bawaslu. Bawaslu tidak lagi terjebak secara politis dalam melakukan fungsi pengawasan dengan tidak lagi menginduk pada KPU.

Kedua, sudah banyak perbaikan yang dilakukan terkait mekanisme rekrutmen pengawas pemilu sejak tahun 2010-2018. Namun, masih terdapat banyak permasalahan yang muncul, baik yang sifatnya teknis, substantif, maupun politis. Untuk itu, evaluasi yang sifatnya berkelanjutan perlu dilakukan. Bawaslu harus semakin membuka diri dan melibatkan banyak pihak dalam proses evaluasi. Hasil evaluasi yang dilakukan hendaknya juga dapat diketahui oleh publik secara luas sehingga publik dapat terlibat untuk mengontrol dinamika rekrutmen pengawas pemilu.

Ketiga, Bawaslu perlu memahami bahwa rekrutmen pengawas pemilu adalah bagian dari satu dinamika pertarungan politik yang sangat berpotensi untuk disusupi berbagai kepentingan. Sebagaimana dijelaskan dalam hasil temuan bahwa intervensi tidak hanya berasal dari luar sistem, tetapi juga dari dalam sistem, yakni timsel, dan bahkan dari internal Bawaslu sendiri. Untuk itu, Bawaslu perlu memikirkan langkah-langkah preventif untuk meminimalisir konflik kepentingan dalam proses rekrutmen. Misalnya dengan melakukan identifikasi terhadap aktor-aktor yang berpeluang menyusupkan kepentingan dalam proses rekrutmen.

Keempat, lebih mendasar lagi Bawaslu perlu menerjemahkan dimensi integritas sebagai dasar untuk membangun sistem rekrutmen yang berkelanjutan. Penerjemahan ini dapat dilakukan dengan membangun kriteria dan indikator pengawas pemilu yang ideal dan terukur. Keberadaan indikator tersebut kelak akan membantu Bawaslu dalam melakukan evaluasi rekrutmen dan evaluasi terhadap kinerja pengawas pemilu.

5.2 Rekomendasi

Dari hasil analisa terhadap temuan dalam penelitian ini, ada beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan acuan perbaikan mekanisme rekrutmen pengawas pemilu. *Pertama*, strategi intervensi untuk daerah-daerah khusus. Adanya timsel usulan Bawaslu RI (timsel perwakilan pusat) dalam susunan timsel pengawas pemilu merupakan salah satu upaya untuk mengintervensi rekrutmen di daerah-daerah yang dinilai rawan. Ada beberapa keuntungan yang dapat meningkatkan kualitas proses rekrutmen dengan adanya timsel perwakilan pusat. (1) aspek integritas timsel dapat lebih terjaga dari potensi konflik kepentingan. Timsel perwakilan pusat yang umumnya tidak berasal dari daerah rekrutmen yang dimaksud lebih sulit untuk diintervensi. Dari wawancara yang tim peneliti lakukan dengan beberapa mantan timsel perwakilan pusat, mereka mengakui bahwa tidak adanya konflik kepentingan mereka dengan daerah penempatan membuat mereka dapat lebih objektif dalam bekerja.

(2) keberadaan timsel perwakilan pusat juga dapat meminimalisir kemungkinan konflik di internal timsel apabila terjadi friksi, terutama apabila konflik kepentingan dari timsel lokal mencuat. Pengalaman Papua Barat salah satunya menunjukkan hal ini. Dengan adanya dua orang timsel perwakilan pusat, potensi meloloskan calon-calon titipan dapat diminimalisir. *Ketiga*, timsel perwakilan pusat dapat mempermudah komunikasi langsung dengan Bawaslu RI. Selain itu, timsel perwakilan pusat juga mampu menjadi pihak yang secara langsung membawa kriteria ideal pengawas pemilu yang diharapkan oleh Bawaslu RI.

Kedua, perlunya penguatan terhadap timsel Penguatan timsel perlu menjadi upaya yang mendapat perhatian serius oleh Bawaslu. Banyak aspek yang perlu ditingkatkan dalam kaitannya dengan penguatan timsel. Dimulai dari rekrutmen timsel yang benar-benar harus memperhatikan prinsip integritas, independensi, dan kompetensi. Bawaslu perlu menghindari rekrutmen timsel yang berasal dari lingkungan yang rawan konflik kepentingan, diantaranya dari kalangan Birokrat. Untuk meningkatkan integritas timsel, ada baiknya Bawaslu melakukan pengambilan sumpah integritas terhadap timsel

Selain itu, Bawaslu perlu memperhatikan fenomena pembentukan timsel yang komposisinya adalah individu-individu yang relatif sama. Pada dasarnya kebiasaan ini tidak menjadi masalah serius asalkan Bawaslu melakukan *profiling* dan evaluasi rutin terhadap pembentukan timsel. Bawaslu perlu memiliki rekam jejak timsel yang memadai untuk menghindari adanya timsel yang ternyata bagian dari parpol, timsel calon kepada daerah, timsel caleg, atau mantan peserta yang gagal dalam seleksi dan kemudian dipilih menjadi timsel. Selain rekam jejak, evaluasi khusus terhadap timsel juga perlu dilakukan. Mantan timsel yang menjadi narasumber dalam riset ini menyampaikan bahwa mereka tidak menerima hasil evaluasi rekrutmen atau dilibatkan dalam proses evaluasi tersebut. Hasil evaluasi tersebut sesungguhnya sangat berguna untuk menjadi dasar memetakan permasalahan umum dalam rekrutmen di masing-masing wilayah yang pada ujungnya akan menjadi dasar peningkatan kualitas rekrutmen.

Ketiga, *profiling* rekam jejak calon. Keterbatasan waktu dan sumber daya untuk melakukan rekam jejak terhadap calon pengawas dapat dimaksimalkan melalui kerjasama dengan berbagai pihak di daerah. Pengalaman Jabar dan Kepri menunjukkan bagaimana kerjasama yang dilakukan timsel dengan kelompok jurnalis sangat membantu kerja timsel dalam melakukan rekam jejak. Tidak hanya membantu menyediakan bahan terkait rekam jejak peserta, kelompok jurnalis juga bisa menjadi pihak yang dapat memberi klarifikasi terhadap temuan-temuan dalam proses rekam jejak peserta. Selain dengan kelompok jurnalis, kerjasama juga dapat dilakukan dengan organisasi kemasyarakatan lainnya yang memiliki basis kuat di daerah yang bersangkutan. Selain itu, Bawaslu juga harus memiliki kriteria jelas dan seragam mengenai hal-hal yang dapat dan tidak dapat ditoleransi dari rekam jejak calon.

Keempat, pemanfaatan data DKPP. Sejauh ini, data putusan DKPP masih menjadi salah satu sumber utama dalam melakukan investigasi terhadap rekam jejak calon pengawas pemilu. Untuk itu, Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu memiliki dan terus memperbaharui berbagai putusan DKPP yang berkaitan dengan pengawas pemilu di daerah

yang bersangkutan. Pemanfaatan data DKPP dalam hal ini tidak hanya untuk menentukan apakah putusan yang dikenakan kepada calon tertentu dapat ditoleransi atau tidak. Lebih jauh lagi, putusan DKPP perlu dijadikan acuan dalam memetakan potensi kerawanan pelanggaran etika berdasarkan klaster wilayah.

Kelima, perlunya kajian multidisiplin. Dalam melakukan upaya evaluasi, Bawaslu perlu melakukan kajian yang sifatnya multidisiplin. Sebagaimana dijelaskan pada bagian temuan, dinamika politik kepentingan menjadi fenomena yang muncul dalam proses rekrutmen. Namun, ada perbedaan dinamika di masing-masing wilayah. Perbedaan tersebut bergantung pada basis sosial dan dinamika politik di masing-masing daerah. Kajian multidisiplin ini perlu dilakukan untuk melakukan pemetaan terhadap gejala yang muncul di masing-masing daerah sehingga Bawaslu dapat menentukan strategi intervensi yang tepat berdasarkan dinamika di masing-masing daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Ace Project. 2013. *The Ace Encyclopedia: Electoral Integrity* diunduh dari www.aceproject.org
- Global Commission on Election, Democracy, and Security. 2012. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stocholm, Sweden: International IDEA.
- Nugroho, Kris. 2017. *Integritas Penyelenggara Pemilu: Refleksi Pilkada Serentak 2015 di Jatim* dalam Jurnal Bawaslu Vol.3 No. 3 2017, hlm. 437-452
- Norris, Pippa. 2013. "The New Research Agenda Studyng Electoral Integrity". *Electoral Studies*, No. 32, hlm. 563-575.
- _____. 2014. *Why Electoral Integrity Matters?* Inggris: Cambridge University Press
- Ramlan dkk. 2016. *Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI)
- Supriyanto, Didik, Veri Junaedi, dan Devi darmawan. 2014. *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*. Jakarta: Yayasan Perludem
- Tim DKPP RI. 2016. *Annual Report 2016 (Periode 12 Juni 2015-12 Juni 2016)*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI)
- Tim SDM Bawaslu RI. *Pemetaan Permasalahan dalam Pembentukan Timsel dalam Rangka Pembentukan Panwas Pemilihan Tahun 2017*
- Tim SDM Bawaslu RI. 2018. *Laporan Kinerja 2017 (Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan Pencegahan, dan Memperkuat Pengawasan)*. Jakarta: Bawaslu RI
- Wall, Alan et al. 2006. *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*. Stocholm, Sweden: International IDEA.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Bawaslu Nomor. 10 Tahun 2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.
- Peraturan Bawaslu No. 15/2013 Tentang Perubahan Pertama Atas Perbawaslu No. 10/2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum

Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Bawaslu No. 12/2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Perbawaslu No. 10/2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Bawaslu No. 3/2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Perbawaslu No. 10/2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Bawaslu No. 1/2016 Tentang Perubahan Keempat atas Perbawaslu No. 10/2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Bawaslu No. 19 Tahun 2017 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara.

Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010

Undang-Undang Nomor 22/2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum