

Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu yang Independen dan Berintegritas di Daerah Istimewa Yogyakarta

The Recruitment Model for Election Administrators with Independence and Integrity in the Special Region of Yogyakarta

Suranto

Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jl. Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta, 55183
E-mail: suranto@umy.ac.id

Nasrullah dan Tanto Lailam

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jl. Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta, 55183
E-mail: udanasrul2010@gmail.com; tanto_tatanegara@yahoo.com

Naskah diterima: 18/02/2019 revisi:16/01/2020 disetujui: 20/01/2020

Abstrak

Kajian ini bertujuan mencari model rekrutmen penyelenggara pemilu di Daerah Istimewa Yogyakarta yang independen dan berintegritas dengan pendekatan penelitian kualitatif. Persoalan yang melatarbelakanginya adalah banyaknya laporan mengenai penyelenggara pemilu yang tidak independen dan berintegritas di berbagai daerah. Untuk mengungkap persoalan tersebut, digunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan analisis, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model rekrutmen dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 masih melibatkan kekuasaan eksekutif (Gubernur atau Bupati/Walikota), sementara Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sudah terdapat model

rekrutmen yang lebih baik dan proses yang terukur. Sistem rekrutmen yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sudah cukup ideal, diantara keunggulan dari sistem ini adalah adanya keterlibatan publik dalam proses rekrutmen, sehingga hasil rekrutmen dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya. Selain itu, sistem yang saat ini dilakukan adalah melalui pembentukan Tim Seleksi yang terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas. Namun, terdapat beberapa kelemahan yang masih harus diperbaiki, yaitu: (1) rekrutmen Tim Seleksi harus dilakukan secara terbuka, (2) perpaduan sistem CAT dengan tertulis untuk menjamin calon penyelenggara pemilu memiliki kemampuan teoritis dan praktik secara baik; (3) keterlibatan KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi untuk memilih dan menetapkan calon penyelenggara pemilu tingkat Kabupaten/ Kota; (4) peningkatan kesadaran masyarakat bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang independen dan profesional, sehingga politik preferensi bisa ditekan.

Kata kunci: KPU, Bawaslu, Rekrutmen, Independen, Integritas

Abstract

This study aims to find a model for the recruitment of election administrators with integrity and independence in the Special Region of Yogyakarta using qualitative research. The underlying problem is the large number of reports on election organizers who are not independent and have not integrity in various regions. To uncover these problems, the qualitative research with statutory, analytical, and case approaches is used. The results show that the recruitment model in the Law Number 12 Year 2008 still involves executive power (Governor or Regent/ Mayor), while the Law Number 15 Year 2011 and the Law Number 7 Year 2017 have better recruitment model and measurable process. The recruitment system contained in the Law Number 7 of 2017 is quite ideal, among the advantages of this system is that there is public involvement in the recruitment process, so the recruitment results are more accountable. Moreover, the current system is through the formation of a Selection Team consisting of academics, professionals, and community leaders who have integrity. However, some weaknesses still need to be fixed, namely: (1) the recruitment of the Selection Team must be conducted openly, (2) the integration of the CAT system in writing to ensure that candidates for election management have good theoretical and practical capabilities; (3) involvement of Provincial KPU and Provincial Bawaslu to select and determine candidates for election at Regency/ City level; (4) increasing public awareness that the Electoral Management Body (EMB) is an independent and professional institution so that political preferences can be eliminated.

Keywords: KPU, Bawaslu, Recruitment, Independent, Integrity

PENDAHULUAN

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Hakikat Pemilu dalam negara demokrasi adalah pengejawantahan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk penyampaian hak konstitusional (hak pilih) warga negara dalam suatu pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*)¹. Salah satu elemen yang paling penting dan strategis dalam memujudkan Pemilu yang bebas dan adil adalah keberadaan penyelenggara pemilu yang kompeten, independen dan berintegritas. Pasal 22E UUD 1945 menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Tafsir konstitusional atas frasa “komisi pemilihan umum” dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi tertentu, melainkan merujuk kepada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Oleh karena itu pembentuk undang-undang dalam UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum maupun UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mendefinisikan Penyelenggara Pemilu sebagai lembaga yang menyelenggarakan Pemilu dengan desain yang unik yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Namun fokus penelitian ini pada kelembagaan KPU/ Bawaslu Provinsi dan KPU/ Bawaslu Kabupaten/ Kota.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, KPU/ Bawaslu Provinsi dan KPU/ Bawaslu Kabupaten/ Kota merupakan ujung tombak penyelenggaraan pemilu. Berkualitas tidaknya pemilu/ pilkada sangat tergantung pada profesionalitas, kemandirian (independensi) dan integritas penyelenggara pemilu. Sifat mandiri (independen dan imparial) berarti bebas dari segala bentuk pengaruh atau intervensi pihak lain, yang dapat mengurangi kemampuan penyelenggara pemilu dalam melaksanakan pemilu yang *luber dan jurdil*.²

Di samping itu, untuk memastikan penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil penyelenggara pemilu harus berintegritas yang ditunjukkan dari kualitas diri seseorang yang bersifat positif berkenaan dengan kesatuan pikiran, perkataan

¹ Nasrullah dan Tanto Lailam, *Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, *Jurnal Media Hukum* Vol.24 No.1 Juni 2017, h.1

² Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 109.

dan perbuatan yang dilandasi oleh nilai kejujuran sehingga dapat dipercaya dan tetap memegang komitmen dalam menyelenggarakan pemilu yang jujur. Kemandirian dan integritas penyelenggara pemilu tersebut harus terjamin sejak proses rekrutmen dan selama pelaksanaan tugas³ yang harus terjaga sehingga penyelenggara pemilu bebas dari segala kemungkinan pengaruh eksternal yang dapat menyandera kemandiriannya.

Kemandirian dan integritas penyelenggara merupakan kunci penyelenggaraan pemilu yang demokratis.⁴ Ketidakmandirian penyelenggara pemilu akan berdampak langsung pada runtuhnya kualitas penyelenggaraan pemilu. Untuk itu, pembentuk UU telah mengantisipasi dengan pembentukan DKPP,⁵ meskipun keberadaan DKPP telah menjadi 'kabar pertakut' untuk mengawal kemandirian dan integritas penyelenggara pemilu, namun fakta menunjukkan sejak 2012-2017 terdapat 2.578 perkara pengaduan dugaan pelanggaran kode etik kepada DKPP RI yang melibatkan 12.198 orang penyelenggara pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu pada 2012-2014, Pemilu Legislatif 2014, Pilpres 2014, Pemilu serentak 2015, dan 2017 yang memperlumahkan independensi dan integritas penyelenggara pemilu. Dari Jumlah 2.578 pengaduan tersebut, sebanyak 871 perkara yang naik sidang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 840 perkara yang diputus yang melibatkan 3.379 penyelenggara Pemilu.

Dari jumlah tersebut, sebanyak 412 penyelenggara pemilu diberhentikan tetap, 11 penyelenggara pemilu diberhentikan dari jabatan sebagai ketua, dan 36 orang dikenakan sanksi pemberhentian sementara sebagai penyelenggara pemilu sebanyak 36 orang. Di samping itu, 861 orang dikenakan sanksi berupa peringatan. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat persoalan independensi dan integritas penyelenggara pemilu di semua tingkatan yang bermula dari proses rekrutmen/ seleksinya. Untuk itu dibutuhkan model rekrutmen yang menjamin independensi dan integritas penyelenggara pemilu. Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: *pertama*, apa saja keunggulan dan kelemahan model rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY yang berlaku selama ini? *Kedua*, bagaimana model ideal rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY yang menjamin independensi dan berintegritas penyelenggara pemilu?.

³ *Ibid.*

⁴ M.Imam Nasef, "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Mengawal Electoral Integrity di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 3, Juli 2014, h. 378.

⁵ Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, 2017, h. 76.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk mendekati data dengan melihat pengalaman dalam rangka memahami perilaku sosial. Dengan melihat pengalaman tersebut maka peneliti mampu mengembangkan komponen-komponen keterangan yang analitis, konseptual dan kategoris. Dari aspek yuridis, obyek penelitian ini akan diteliti melalui metode penelitian hukum doktrinal dengan beberapa pendekatan, *Pertama*, pendekatan perundang-undangan adalah dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang dikaji. *Kedua*, pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan ini dilakukan dengan mencari makna atau istilah-istilah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dengan begitu peneliti memperoleh pengertian/ pemahaman atau makna baru dari istilah-istilah hukum dan menguji penerapannya secara praktis dengan menganalisis putusan-putusan hakim. *Ketiga*, pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan ini untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.

Data penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan berupa observasi proses rekrutmen/ seleksi penyelenggara pemilu permanen di tingkat Provinsi DIY (KPU dan Bawaslu DIY) dan observasi di 40% atau 2 (dua) kabupaten/kota di DIY untuk seleksi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) tingkat kabupaten/kota yang dipilih secara *purposive sampling* (dalam hal ini di Kota Yogyakarta untuk mewakili wilayah urban dan Kabupaten Bantul untuk mewakili wilayah semi-urban & rural); *depth interview* dengan Komisioner/mantan Komisioner KPU RI, Bawaslu RI, KPU Provinsi DIY dan Bawaslu serta *depth interview* dengan Tim Seleksi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan Tim Seleksi Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota; dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan *stakeholders*.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Melalui analisis deskriptif peneliti memberikan gambaran atau paparan atas objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan. Pendekatan analisa secara deskriptif kualitatif dilakukan dengan memperlakukan obyek berdasarkan kategori tertentu, kategori tersebut bertujuan untuk menyeleksi data yang berkaitan dengan penelitian, kemudian diklasifikasikan secara yuridis dan sistematis. Tahapan analisis data dalam penelitian, yaitu: (1) bahan atau fakta disistematisasi

atau ditata dan disesuaikan dengan objek yang diteliti; (2) Bahan atau fakta yang telah disistematisasi, kemudian diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori; (3) Bahan yang telah diuraikan kemudian dievaluasi. Pada tahap ini dilakukan beberapa aktivitas seperti mengumpulkan dan mengkaji data-data sekunder serta pemetaan hasil *depth interview* dengan narasumber dan hasil *focus group discussion* (FGD) dengan stakeholder. (4) Langkah tersebut dilakukan untuk memahami fokus penelitian secara mendalam dan komprehensif serta menyusunnya dalam laporan hasil penelitian secara sistematis.

PEMBAHASAN

A. Sistem Rekrutmen Penyelenggara Pemilu

Pemilu juga menjadi alat kontrol bagi kualitas kepemimpinan politik suatu pemerintahan. Rakyat dapat memberikan apresiasi dan penghukuman pemimpin yang berkuasa untuk dapat berlanjut atau tergantikan sesuai kinerjanya ketika berkuasa. Pemilu menjadi sarana menghukum pemimpin yang lalai terhadap rakyat dengan cara tidak dipilih lagi dalam Pemilu. Bagi pemimpin yang berkuasa, Pemilu adalah sarana untuk memperoleh legitimasi.⁶ Standar pemilihan umum (pemilu) yang demokratis menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu; sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Terdapat sejumlah standar yang dikenal secara internasional, yang menjadi tolok ukur demokratis-tidaknya suatu pemilu.

Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin pemilu yang demokratis. Indikator dari standar tersebut berjumlah 15 (lima belas) aspek: penyusunan kerangka hukum, pemilihan sistem pemilu, penetapan daerah pemilihan, hak untuk memilih dan dipilih, badan penyelenggara pemilu, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat, kampanye pemilu yang demokratis, akses ke media dan kebebasan berekspresi, pembiayaan dan pengeluaran, pemungutan suara, penghitungan dan rekapitulasi suara, peranan wakil partai dan kandidat, pemantauan pemilu, ditaatinya aturan hukum, dan penegakan peraturan pemilu.

⁶ DKPP, 2015, *Penyelenggaraan Pemilu di Dunia*, DKPP RI, Jakarta, h.10

Dari semua prasyarat pemilu demokratis di atas menghendaki penyelenggaraan pemilu yang baik dan dapat dijalankan oleh semua orang untuk terlibat di dalamnya secara sukarela (*voluntary*) dan bukan dengan paksaan (*compulsary*). Terselenggara-nya pemilu sebagaimana indikator pemilu demokratis hanya mungkin apabila kredibilitas para penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) terjamin. Menurut RH Taylor bahwa pemilu sesungguhnya merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan prinsip perwakilan yang salah satu syaratnya adalah adanya lembaga penyelenggara pemilihan yang independen.⁷

Pemilu yang ideal harus diselenggarakan oleh para penyelenggara profesional dan memiliki integritas yang tinggi. Penyelenggara pemilu bekerja secara taat asas, berpijak di atas aturan yang jelas (*transparancy*), memastikan (*measurable*), dan gampang diterapkan (*applicable*). Kredibilitas mereka ditentukan pula dari keyakinan publik atas apa yang mereka lakukan sejak awal hingga akhir penyelenggaraan dalam rangkaian suatu pemilihan yang ditanganinya. Intinya aspek kepemimpinan, Integritas, Independensi, dan Kompetensi Kepemiluan harus terpenuhi.

Mengacu standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, terdapat landasan filosofi dan normatif yang menjadi prinsip utama *electoral management body* (penyelenggara pemilu) dalam menyelenggarakan pemilu yaitu:⁸

- a. Independen: menjadi keharusan bagi penyelenggara untuk bersikap dan bertindak independen dalam menyelenggarakan pemilu. Independen juga ditunjukkan dari kemampuan penyelenggara untuk bebas dari kepentingan dan tekanan politik mana pun.
- b. Imparsialitas: penyelenggara pemilu juga harus menunjukkan sikap dan tindakan yang tidak mengindikasikan keberpihakan kepada peserta pemilu baik partai atau kandidat.
- c. Integritas: penyelenggara pemilu juga dituntut untuk memiliki kepribadian dan komitmen yang kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya guna mengendalikan semua proses pemilu sesuai aturan dan norma-norma hukum yang berlaku.

⁷ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, USAID, DRSP, Perludem, Jakarta, 2007, h. 23.

⁸ Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, Kemiteraan Partnership, Jakarta, 2015, h. 1-18.

- d. **Transparansi:** transparansi merupakan kunci bagi tata kelola penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Melalui jaminan transparansi, peserta pemilu dan publik mampu mengakses informasi mengenai penyelenggaraan pemilu baik dalam aspek anggaran, kebijakan dan akuntabilitas keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu.
- e. **Efisiensi:** asas/prinsip ini memberi penekanan pada kehati-hatian penyelenggara dalam membuat perencanaan pemilu yang tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai kebutuhan yang tepat, bijaksana, dan mengutamakan aspek kualitas dalam menjalankan tugas EMB.
- f. **Profesionalisme:** penyelenggara pemilu haruslah figur-figur yang ahli dan menguasai masalah kepemiluan, direkrut dari calon-calon yang memiliki kualifikasi tinggi sebagai komisioner dan mengutamakan kepentingan bersama untuk mensukseskan pemilu berintegritas.
- g. **Mengutamakan pada pelayanan (service-mindedness):** penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak (partai, kandidat, dan masyarakat) dan mengedepankan tata kelola kerja yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek hukum (*legal framework*).

Menurut Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho yang mengacu pada *IDEA*, terdapat berbagai model seleksi keanggotaan penyelenggara pemilu merujuk pada cara yang digunakan untuk menyeleksi para calon penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang diberi kewenangan untuk menyeleksi mereka, yaitu:⁹

1. Rekrutmen terbuka melalui media massa. Model rekrutmen penyelenggara pemilu dilakukan secara terbuka yaitu dengan memasang pengumuman di media massa. Selanjutnya, calon yang tertarik mengajukan lamaran ke tim independen untuk diseleksi kualifikasi mereka berdasarkan keahlian dan pengalaman yang terkait dengan kepemiluan. Beberapa negara yang menggunakan rekrutmen dan seleksi model terbuka ini adalah Irak, Namibia, dan Afrika Selatan.
2. Pengangkatan oleh pemerintah dan diajukan kepada parlemen. Model rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu melibatkan peran pemerintah. Alurnya adalah pemerintah mengajukan nama-nama calon yang ahli (*expert*) di bidang pemilu termasuk ahli hukum ke parlemen untuk mendapat persetujuan. Berbeda dengan rekrutmen dan seleksi terbuka, model pengangkatan ini

⁹ Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Op. Cit.*, h. 15-16.

tidak melibatkan tim independen sebagai pihak penyeleksi penyelenggara pemilu. Contoh negara yang menerapkan model pengangkatan penyelenggara pemilu adalah Seirra Leone dan Kenya. Sedangkan di Ukraina, pengangkatan penyelenggara pemilu dilakukan melalui alur berbeda yaitu parlemen mengajukan beberapa nama calon kepada presiden (kepala negara) untuk memilih beberapa nama. Nama-nama calon yang dipilih presiden dikembalikan lagi ke parlemen untuk mendapat pengesahan. Model ini memberi kewenangan parlemen untuk menetapkan dan mengesahkan keanggotaan penyelenggara pemilu.

3. Rekrutmen dan seleksi melibatkan institusi non negara dan ahli hukum. Untuk tujuan mendapatkan calon-calon penyelenggara pemilu yang berkualitas, maka rekrutmen dan seleksi melibatkan ahli hukum, hakim, dan ahli pemilu. Polanya adalah ada konsultasi publik dari para ahli, seperti melibatkan Komisi Judicial di Botswana dan di Guatemala kekuatan *civil society* diberi peran untuk turut menentukan pencalonan penyelenggara pemilu.
4. Pengangkatan penyelenggara pemilu oleh aktor negara/pemerintah. Pengangkatan penyelenggara pemilu oleh aktor negara ini juga disebut pengangkatan sepihak (*unilateral appointment*) karena hanya melibatkan peran negara. Peran publik seperti ahli hukum dan kekuatan *civil society* tidak dilibatkan. Dalam hal ini rekrutmen dan seleksi calon bersifat mutlak berada pada kewenangan negara melalui kepala negara yang mengangkatnya. Contoh negara yang menerapkan model pengangkatan unilateral adalah India, Malaysia, Senegal, dan Zambia.

Secara teoritik, masing-masing model seleksi penyelenggara pemilu di atas memiliki kelebihan dan kekurangannya. Berikut ini kelebihan dan kekurangan masing-masing model rekrutmen di atas:¹⁰

Model Rekrutmen	Keuntungan	Kerugian
Terbuka	<ul style="list-style-type: none"> ✓ melibatkan publik ✓ transparansi seleksi dan parameter yang digunakan ✓ publik bisa memberi masukan rekam jejak calon 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ tidak semua berminat mencalonkan ✓ halangan psikologis karena takut gagal ✓ proses seleksi yang panjang ✓ biaya seleksi besar

¹⁰ Ramlan surbakti dan Kris Nugroho, *Op. Cit.*, h. 15-17.

Model Rekrutmen	Keuntungan	Kerugian
Pengangkatan pemerintah dan persetujuan parlemen	<ul style="list-style-type: none"> ✓ cepat dan efisien ✓ Pemerintah bisa menunjuk figur-figur yang memiliki keahlian 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tertutup ✓ Kemungkinan ada kompromi politik
Melibatkan aktor non negara/ <i>civil society</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Demokratis ✓ transparansi proses ✓ mewakili aspirasi publik 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ kemungkinan lama karena melibatkan publik ✓ terlalu banyak kepentingan yang terlibat
Model unilateral	<ul style="list-style-type: none"> ✓ cepat, efektif dan efisien, ✓ murah ✓ pemerintah bisa menunjukkan orang yang ahli 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ kurang demokratis dan transparan ✓ calon kemungkinan diisi figur-figur yang pro pemerintah/ partai yang berkuasa

B. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Rekrutmen

Persoalan kepemimpinan, independensi, integritas, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan pemilu tidak hadir begitu saja, ada proses panjang yang harus dilalui, terutama terkait dengan sistem rekrutmen dan pengawasan penyelenggara pemilu. Sistem rekrutmen penyelenggara pemilihan umum di daerah ini harus diarahkan untuk mencari penyelenggara pemilihan umum yang memiliki jiwa kepemimpinan, integritas, independensi, dan kompetensi kepemiluan yang baik. Menurut Ida Budhiaty bahwa independen merupakan kemampuan menjaga kemandirian dalam mengambil suatu keputusan dan kemampuan menjaga perilakunya yang tidak mudah dipersepsi berpihak. Tidak hanya dalam hati mandiri, tapi ditunjukkan oleh sikapnya yang mandiri. Berintegritas artinya sama antara apa yang dipikirkan, diucapkan dan dilakukan, Konsistensi penyelenggara pemilu, keman-dirianya, integritasnya, *leadership*-nya akan diuji setelah diseleksi dan ditetapkan. Akan diuji di lapangan dengan segala dinamikanya. Penyelenggaraan pemilu adalah *kawah candra dimuka* untuk menguji independensi dan integritas penyelenggara pemilu.¹¹

Aspek kepemimpinan lembaga KPU dan Bawaslu merupakan faktor yang dapat mengerahkan daya dan usaha penyelenggara di bawahnya (PPK, PPS, dan KPPS) serta dapat mendukung organisasi dalam mengembangkan tujuan dan

¹¹ Wawancara dengan Anggota DKPP RI Dr. Ida Budhiaty, Jakarta 14 Agustus 2018.

pelayanannya. Gaya kepemimpinan yang menarik untuk dipahami berkaitan dengan kepemimpinan transformasional atau kolektif kolegial. Kepemimpinan kolektif kolegial mempunyai potensi paling besar menanamkan dan memperkuat aspek-aspek budaya dalam organisasi. Korelasi kepemimpinan berhubungan dengan budaya organisasi, bagaimana penyelenggara mempersepsikan karakteristik dari aturan-aturan yang ada serta nilai-nilai yang berlaku dan dihayati bersama. Budaya memberikan nilai identitas diri pada anggota organisasi, dengan adanya budaya organisasi, maka komitmen bersama menjadi dasar dari gerak usaha organisasi.¹²

Model rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY selama ini terkandung dalam Undang-undang No.12 Tahun 2008, Undang-undang No.15 Tahun 2011, dan Undang-undang No.7 Tahun 2017. Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2008, proses rekrutmen masih melibatkan kekuasaan eksekutif (Gubernur atau Bupati/ Walikota), sementara Undang-undang No.15 Tahun 2011 dan Undang-undang No.7 Tahun 2017 sudah terdapat model rekrutmen yang berintegritas dan proses yang terukur. Berikut keunggulan dan kelemahan model rekrutmen yang terkandung dalam regulasi:

1. UU No.12 Tahun 2003 (Model unilateral)

Keunggulan: cepat, efektif dan efisien, murah, dan pemerintah bisa menunjukkan orang yang ahli, mengusulkan komisioner sesuai dengan keinginan pemerintah, dan kemudian diajukan ke KPU (untuk KPU Provinsi), sementara untuk KPU Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota memiliki kewenangan untuk mengusulkan komisioner kepada KPU Provinsi.

Kelemahan: kurang demokratis dan transparan, calon kemungkinan diisi figur-figur yang pro pemerintah yang berkuasa (Gubernur, Bupati dan walikota).

2. UU No.15 Tahun 2011 dan UU No.7 Tahun 2017 (Perpaduan sistem Terbuka dan melibatkan aktor non negara/ *civil society*)

Keunggulan: melibatkan publik, transparansi seleksi dan parameter yang digunakan jelas, publik bisa memberi masukan rekam jejak calon, demokratis, transparansi proses, dan mampu mewakili aspirasi publik

Kelemahan: tidak semua orang berminat mencalonkan (orang dengan kriteria tertentu), halangan psikologis karena takut gagal, proses seleksi yang panjang, biaya seleksi besar, kemungkinan prosesnya lama karena melibatkan publik, terlalu banyak kepentingan yang terlibat.

¹² Moh. Sugihariyadi dan Joni Rahardjo, "Menakar Profesionalisme Penyelenggaraan Pemilu 2014 di Kota Garam: Analisis Kepemimpinan, Integritas, Independensi, dan Kompetensi Kepemiluan", *Jurnal Addin*, Vol. 9, No. 1, Februari 2015, h. 110.

C. Model Ideal Rekrutmen Penyelenggara Pemilihan Umum

Sistem rekrutmen dari awal hingga kini sudah mulai menunjukkan hasil kualitas penyelenggara pemilu yang memiliki jiwa kepemimpinan, berintegritas, independen dan imparial serta profesional dalam bekerja. Dari model diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa model yang digunakan untuk melakukan seleksi penyelenggara pemilu di DIY saat ini adalah perpaduan dari model terbuka dan dan pelibatan aktor non negara/ *civil society*.

Sistem rekrutmen ini sudah cukup ideal, beberapa keunggulan dari sistem ini adalah adanya keterlibatan publik dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu, sehingga hasil rekrutmen dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas terukur). Keterlibatan publik dapat dilakukan secara personal maupun kelembagaan (organisasi masyarakat) baik dalam bentuk pengusulan kader-kader terbaik dari organisasi masyarakat yang memiliki kompetensi kepemiluan, dan tentunya dapat memberikan masukan mengenai rekam jejak calon penyelenggara dalam perspektif keilmuan, pekerjaan, hubungan sosial kemasyarakatan, dan lainnya.

Selain itu, sistem yang saat ini dilakukan adalah melalui pembentukan Tim Seleksi yang terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas. Timsel memiliki kewenangan penuh dalam proses seleksi sampai pada penyampaian hasil calon penyelenggara pemilu yang berjumlah 2 kali dari calon yang dibutuhkan. Timsel merupakan kunci utama untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas dengan menghadirkan calon penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan berintegritas.

Namun, dalam praktek terdapat beberapa kelemahan dari sistem tersebut, kedepan perlu adanya perbaikan model rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY, yaitu:

1. Kapasitas dan Integritas (SDM) Kandidat

Sistem rekrutmen yang terbuka membawa implikasi keterlibatan publik yang lebih besar, sosialisasi adanya rekrutmen akan lebih mudah dan luas jangkauannya, banyak pihak yang mengetahui adanya rekrutmen tersebut. Namun persoalan mendasar adalah tidak banyak yang berminat mencalonkan menjadi penyelenggara pemilu, selain itu persoalan utama adalah kualifikasi calon yang kurang kompeten dan banyak calon yang memang memiliki kepentingan untuk “mencari kerja”.

Persyaratan calon yang harus memiliki keahlian kepegiluan belum dilakukan secara konsisten. Jumlah calon penyelenggara yang memiliki kompetensi dalam tata kelola pemilu di daerah kabupaten/kota memang tidak banyak dan tidak merata. Banyak calon tidak memiliki kualifikasi SDM yang memadai sebagai calon komisioner KPU dan Bawaslu baik pada tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hasil dari FGD yang menghadirkan tim seleksi KPU Provinsi, Timsel KPU Kabupaten/ Kota, Timsel Bawaslu Provinsi dan Timsel Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan akademisi kepegiluan ditemukan fakta bahwa tidak semua calon anggota KPU Kabupaten/Kota memiliki latar belakang pengalaman dan keahlian tentang kepegiluan, dan banyak calon yang memang mendaftarkan untuk kepentingan mencari kerja. Padahal, persoalan kepemimpinan, independensi, integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu berawal dari proses rekrutmen, sementara penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) yang profesional, independen dan berintegritas tidak hanya ditentukan oleh proses seleksi yang berkualitas, tetapi faktor dominan terletak pada kualitas kandidat yang mendaftarkan sebagai penyelenggara pemilu.

Latar belakang SDM calon anggota KPU dan Bawaslu di DIY yang tidak sama akan menyulitkan komisioner KPU dan Bawaslu dalam membangun kesepahaman mengenai regulasi kepegiluan. Kemampuan komisioner KPU dan Bawaslu dalam membangun kesepahaman ini sangat penting sebagai legitimasi hukum dan politik untuk menghasilkan pemilu yang berintegritas dan berkepastian hukum. Semakin beragamnya latar belakang dari calon anggota KPU dan Bawaslu yang mendaftarkan menjadi sebuah tantangan kelembagaan untuk membangun sistem rekrutmen yang mampu menghasilkan calon komisioner yang kompeten.

Oleh karena itu, perlu ada pembenahan mengenai parameter yang digunakan untuk menyeleksi calon supaya menghasilkan anggota KPU dan Bawaslu yang memiliki kompetensi tinggi sebagai penyelenggara pemilu. Spesifikasi calon yang harus memiliki kompetensi keilmuan dengan kepegiluan ini dibutuhkan untuk menghasilkan calon komisioner yang punya keahlian memadai dalam masalah kepegiluan.

Persyaratan menjadi anggota KPU dan Bawaslu di tingkat lokal pada dasarnya menyangkut lima hal, yaitu: *Pertama*, memiliki kompetensi dalam

sistem pemilu dan tata kelola pemilu. *Kedua*, memiliki independensi atau sikap dan perilaku yang independen (non-partisan) dari peserta Pemilu. *Ketiga*, memiliki integritas pribadi atau kesesuaian antara sikap dan perbuatan, kejujuran, dan kepatuhan kepada hukum. Pemilu dan Pemilukada membutuhkan komisioner yang mampu membawa pemilu sebagai ladang kejujuran, sebab faktanya bahwa Pemilu dan pemilukada belum dimaknai secara lebih komprehensif sebagai cara yang berbudaya untuk menumbuhkan nilai-nilai kejujuran, ketertiban, dan keadilan, tetapi lebih mengedepankan keinginan untuk menang dengan segala cara, sekalipun melanggar norma hukum yang telah ditetapkan. Padahal, jika pemilu dan pemilukada sebagai proses pembudayaan, maka ia tidak menghendaki kekerasan, intimidasi, dan ketidakjujuran. Pemilu dan pemilukada adalah cara menjinakkan kekerasan sekalipun untuk menang sebagai pemimpin.¹³

Keempat, memiliki kepemimpinan yang efektif atau kemampuan untuk meyakinkan, menggerakkan, dan mengarahkan orang lain supaya bertindak sesuai dengan tujuan dan program yang ditetapkan pada satu pihak, dan kemampuan untuk menolak rayuan, godaan, dan tekanan dari pihak lain untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan, program, dan ketentuan yang berlaku. *Kelima*, berbadan dan berjiwa sehat dalam melaksanakan tugas dan kewenangan. Kedepan perlu ditambahkan syarat lagi, mengingat kelembagaan penyelenggara pemilu (Bawaslu) memiliki kewenangan dalam penyelesaian sengketa, maka diidealkan separuh dari komisioner harus berlatarbelakang ilmu hukum dan menguasai proses penyelesaian sengketa kepemiluan. Hal ini diperlukan karena proses pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan utama, terjadinya sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi di dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).¹⁴

Keenam, memiliki keberpihakan dan mampu mewujudkan keadilan pemilu bagi peserta pemilu sesuai dengan asas *luber jurdil*. Sebab dalam pemilu (demokrasi) keadilan pemilu memiliki peranan penting dalam memastikan

¹³ Wahyu Nugroho, "Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 3, September 2016, h. 483.

¹⁴ Refly Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, h. 5.

stabilitas sistem politik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum dan demikian juga memberikan kontribusi untuk konsolidasi pemerintahan yang demokratis. Keadilan pemilu dalam hal ini mencakup cara dan mekanisme:¹⁵

- a. Menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
- b. Melindungi atau memulihkan hak pilih;
- c. Memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

2. Tim Seleksi

Momentum rekrutmen penyelenggara pemilu penting untuk menjaring figur-figur yang memadai dan secara empirik punya kompetensi serta kapasitas yang mumpuni. Untuk menjaring penyelenggara pemilu, tanggung-jawab utama berada pada tim seleksi, baik pada rekrutmen penyelenggara pemilu tingkat provinsi atau tingkat kabupaten/ kota. Persyaratan umum tim seleksi penyelenggara pemilu yang ditetapkan oleh KPU maupun Bawaslu, sebagai berikut:

- a. berpendidikan paling rendah Strata 1 (S -1);
- b. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun;
- c. dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Indonesia (untuk timsel KPU), sementara untuk timsel Bawaslu dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Indonesia
- d. memiliki reputasi, kredibilitas, integritas, dan rekam jejak yang baik;
- e. memahami materi kepemiluan, ketatanegaraan, dan kepartaian;
- f. tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung pada saat terdaftar sebagai calon Tim Seleksi;
- g. tidak sedang menjabat sebagai anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota (untuk timsel KPU), sementara untuk timsel Bawaslu juga tidak sedang menjabat sebagai anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;

¹⁵ Heru Widodo, *Hukum Acara Sengketa Pemilukada: Dinamika di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kompas, 2018, h. 21.

- h. tidak memiliki hubungan keluarga meliputi anak, istri /suami, orang tua, kakak, adik, mertua, menantu, besan dengan peserta Seleksi.

Sedangkan tugas timsel yang dibentuk KPU Pusat dan Bawaslu Pusat dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu tingkat provinsi dan kabupaten/ kota secara umum sebagai berikut:

- a) mengumumkan pendaftaran bakal calon anggota penyelenggara pemilu;
- b) menerima pendaftaran bakal calon anggota penyelenggara pemilu;
- c) melakukan penelitian administrasi penyelenggara pemilu;
- d) mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota penyelenggara pemilu;
- e) melakukan seleksi tertulis dengan materi utama tentang pengetahuan dan kesetiaan terhadap pancasila, undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta pengetahuan mengenai pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian (sistem CAT);
- f) melakukan serangkaian tes psikologi;
- g) mengumumkan melalui media massa lokal daftar nama bakal calon anggota KPU provinsi yang lulus seleksi tertulis dan tes psikologi untrk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat;
- h) melakukan tes kesehatan dan wawancara dengan materi Penyelenggaraan Pemilu dan melakukan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat;
- i) menetapkan nama calon anggota penyelenggara pemilu sebanyak 2 (dua) kali jumlah calon anggota penyelenggara pemilu yang berakhir masa jabatannya dalam rapat pleno; dan
- j) menyampaikan nama calon anggota penyelenggara pemilu sebanyak 2 (dua) kali jumlah calon anggota penyelenggara pemilu yang berakhir masa jabatannya kepada KPU Pusat/ Bawaslu Pusat.

Berdasarkan persyaratan timsel sudah cukup ideal, namun dalam prakteknya terdapat persoalan timsel, pertama, kualitas dan integritas timsel. Untuk memilih dan menyeleksi calon penyelenggara pemilu yang memiliki kepemimpinan yang baik, integritas, independensi dan imparialitas serta profesionalisme yang baik harus bermula dari timsel. Timsel harus memiliki

persyaratan yang kriterianya harus diatas syarat bagi calon penyelenggara pemilu. Proses rekrutmen timsel di DIY terbuka dan informasi rekrutmen disampaikan di berbagai media, tetapi beberapa fakta menunjukkan bahwa ada ketidakindependenan dan keberpihakan Bawaslu dan KPU pusat untuk menentukan siapa timsel yang akan dipilih, yang salah satunya keberpihakannya adalah kuatnya politik preferensi dari KPU dan Bawaslu Pusat dalam memilih timsel. Beberapa fakta juga ditemukan bahwa tokoh-tokoh tertentu telah dihubungi sebelum pendaftaran, dan bahkan ada akademisi yang tidak mendaftar tetapi namanya masuk dalam timsel. Bahkan yang lebih parah, terdapat anggota timsel yang kurang memahami materi ke pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian yang hal ini sangat dikeluhkan oleh peserta. Padahal materi ke pemilu merupakan patokan utama dalam keberhasilan pemilu, independensi – imparialitas – profesionalitas merupakan syarat mutlak keberhasilan penyelenggara pemilu. Artinya dalam proses rekrutmen terdapat ketidakjelasan persyaratan dan proses rekrutmen timsel yang tidak transparan.

Kedua, Idealnya, proses seleksi timsel yang baik itu harga mati dan tidak boleh ada timsel yang tidak independen atau tidak memenuhi persyaratan penguasaan materi ke pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian. Dalam memilih diharapkan timsel tidak berdasarkan pada pilihan coba-coba, suka atau tidak suka, atau ada kesamaan organisasi dengan calon. Timsel harus memperhatikan kebutuhan penyelenggara pemilu yang diminta KPU dan Bawaslu Pusat. Timsel harus menjadi ujung tombak untuk memperbaiki kualitas penyelenggara pemilu dan juga memahami fungsi dan struktur penyelenggara pemilu dari tingkat pusat sampai ke daerah, selain itu timsel harus memiliki pemahaman komprehensif tentang cara kerja penyelenggara pemilu termasuk hal-hal teknis penyelenggaraan pemilu.

Terkait independensi, Timsel juga harus mengutamakan agar tidak memihak kepada partai politik atau pejabat daerah yang akan mengikuti proses Pilkada 2018 dan Pemilu 2019. Para calon penyelenggara pemilu harus bebas dari tekanan, termasuk pemerintah daerah. Timsel tidak boleh hanya asal rekrut, bukan karena *like dan dislike*, tapi harus benar-benar mendapatkan penyelenggara yang memiliki visi dan misi selain berpengalaman. Proses seleksi jangan sampai terciderai akibat kurang cermat atau salah memilih

orang yang tidak independen. Pada sisi yang lain, kerja timsel harus diawasi oleh masyarakat karena memegang peran penting untuk melahirkan orang-orang yang akan menyelenggarakan pemilu. Baik buruk penyelenggara pemilu, menurutnya, salah satunya bergantung pada profesionalitas, independensi, dan integritas timsel.

Ketiga, merujuk pada tugas timsel tersebut, terlihat bahwa tugas timsel di DIY sebagian telah dilakukan oleh sistem elektronik (CAT) dan pihak ketiga yang independen (tes psikologi dan kesehatan), artinya bahwa sebagian tugas timsel berupa pertanggungjawaban terhadap hasil CAT, tes psikologi dan kesehatan. Merujuk pada hal tersebut, bahwa tugas timsel tidaklah berat, karena sebagian hanya mengumpulkan hasil-hasil tahapan seleksi yang telah dilakukan oleh sistem CAT maupun lembaga independen yang diberikan kewenangan untuk melakukan tes psikologi dan kesehatan. Artinya dalam konteks ini timsel hanya bekerja penuh untuk menyeleksi calon penyelenggara pemilu pada saat wawancara. Idealnya kedepan, ada konstruksi yang perlu dibangun bahwa setiap tahapan harus ada tolok ukur yang berkaitan dengan kepemimpinan, integritas, independensi dan imparialitas serta profesionalisme calon penyelenggara. Misalnya dalam tes psikologi dan kesehatan, lembaga yang dipilih harus mampu menentukan standar soal yang berkaitan dengan kepemimpinan, integritas, independensi dan imparialitas serta profesionalisme calon penyelenggara.

3. Mekanisme Seleksi

a. Sistem Seleksi Menggunakan CAT

Proses seleksi tertulis saat ini menggunakan sistem CAT (*Computer Assesment Test*), sistem CAT dengan materi utama tentang pengetahuan dan kesetiaan terhadap Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta pengetahuan mengenai Pemilu, Ketatanegaraan, dan Kepartaian. Dalam Sistem CAT, soal-soal berupa pilihan ganda, dan peserta hanya memilih dari jawaban yang telah disediakan dalam soal. Keunggulan sistem CAT ini, perspektif akuntabilitas sistem CAT dapat terukur, karena peserta seleksi dapat mengetahui langsung berapa hasil/ nilai dari ujian yang dilakukan dan peserta dapat mengetahui apakah akan lolos tahap selanjutnya atau tidak.

Menurut Badan Pengawas Pemilu RI (Bawaslu) bahwa sistem CAT ini diyakini membuat proses seleksi bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan dapat menekan potensi kebocoran soal, sekaligus menambah kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penyelenggara pemilihan umum. Keuntungan lainnya adalah penggunaan sistem CAT ini juga membuat anggaran yang dikeluarkan Bawaslu untuk proses rekrutmennya menjadi lebih hemat (kurang lebih 30%).

Dalam perspektif kepemiluan, bahwa sistem CAT ini hanya mengutamakan sisi intelektualitas calon penyelenggara, bukan pada pemahaman mendasar mengenai pemilu dan profesionalitas (termasuk dalam hal-hal penyelenggaraan pemilu yang bersifat teknis). Apalagi materi-materi yang terkandung dalam soal ujian kurang menyentuh persoalan praktis kepemiluan.

Pandangan Ida Budhiati bahwa CAT menimbulkan banyak persoalan, persoalan mendasar adalah apa yang hendak dicari dari komisioner KPU dan Bawaslu dengan sistem CAT, apakah hanya sebatas pengetahuan. Sistem seleksi penyelenggara pemilu yang berkualitas tidak bisa diukur dengan materi tes yang jawabannya “ya” atau “tidak” atau soal-soal *check point*. Mestinya soal-soal dibuat yang mampu menggali pengetahuan praktis kepemiluan, yang dituntut adalah kemampuan seorang komisioner untuk bekerja secara professional, independen dan berintegritas.¹⁶

Selain itu, sistem CAT sulit menjangkau orang-orang yang punya pengalaman, karena orang yang berpengalaman biasanya sibuk, tidak sempat baca regulasi, apalagi ditambah dalam sistem CAT terdapat soal-soal yang berkaitan dengan pengetahuan ketatanegaraan. Selain itu, seleksi dengan CAT ini sulit menerapkan kebijakan afirmasi dan merupakan sistem yang tidak ramah perempuan, calon perempuan harus bertarung bebas dengan calon laki-laki, dan jika tidak terpenuhi prosentase yang telah ditetapkan, maka calon perempuan akan gagal. Misalnya *passing grade* kelulusan CAT dalam proses seleksi 60, namun jika perempuan tidak memenuhi nilai tersebut, pasti akan dinyatakan gagal.

Untuk mengukur kemampuan professional penyelenggara pemilu harus diwujudkan dengan tes yang isinya berupa pertanyaan-pertanyaan

¹⁶ Wawancara dengan Dr. Ida Budhiati, 14 Agustus 2018.

naratif bukan *check point* (yang lebih cocok untuk seleksi ASN). Pertanyaan naratif akan membuat peserta melakukan elaborasi komprehensif pemahaman regulasi, teori maupun persoalan teknis kepeiluan. Dari segi transparansi, hasil tes tertulis juga dapat diumumkan secara langsung berapa nilainya. Sistem tertulis ini dapat mengakomodasi kebijakan afirmasi bagi peserta perempuan dan golongan minoritas.

Kedepan, sistem ideal yang dapat dilakukan dengan melakukan perpaduan sistem CAT dengan sistem tertulis (*essay*), hal ini dilakukan untuk memadukan intelektualitas, integritas dan profesionalitas peserta seleksi. Perpaduan ini mampu menggali potensi dan kompetensi kandidat, sementara persoalan akutabilitas ujian dapat dilakukan sama dengan sistem yang saat ini berlaku dengan mengumumkan langsung setelah tes dan dapat menunjukkan hasil ujian kepada peserta seleksi.

Perpaduan ini dapat dilakukan dengan menyeimbangkan prosentase antara sistem CAT dan sistem ujian tertulis, misalnya CAT: 60%, dan tertulis:40%. Perpaduan sistem ini akan menguntungkan dari sisi hasil seleksi, sebab peserta yang lolos seleksi harus memenuhi kriteria yang memiliki pemahaman teori kepeiluan dan ketatanegaraan, sementara pengalaman praktis penyelenggaraan pemilu juga dijadikan tolok ukur. Misalnya dalam proses seleksi Bawaslu, dalam proses seleksi Bawaslu penting dilakukan seleksi tertulis mengingat Bawaslu juga memiliki kewenangan adjudikasi terhadap kasus-kasus kepeiluan. Persoalan kompetensi penyelesaian sengketa pemilu tidak bisa diukur dengan sistem CAT.

b. Tes Psikologi dan Tes Kesehatan

Tes psikologi dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak mitra (pihak ketiga) yang independen, tes psikologi yang dilakukan selama ini merupakan model yang baik, sebab tes dilakukan oleh pihak yang berkompeten dan hasil dari tes dapat terukur. Tes psikologi dalam rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY merupakan rangkaian tes yang bertujuan untuk mengukur kemampuan analisis, ketepatan mengambil keputusan, pemecahan masalah, kemampuan menghadapi tekanan, serta kemampuan manajerial dan kepemimpinan.

Hasil tes ini dalam bentuk *rangking* calon, sehingga Tim Seleksi dapat memilih calon-calon yang mempunyai kemampuan analisis yang tinggi, karena mereka akan dihadapkan pada pengambilan keputusan dalam waktu yang cepat dan tepat, memiliki kemampuan yang menuntut pemecahan permasalahan yang banyak dalam waktu yang sangat singkat, serta memiliki kemampuan dalam menyikapi tekanan dan intervensi dari berbagai kepentingan. Terkait isu integritas penyelenggara pemilu, terdapat soal-soal tertentu untuk mengukur tinggi rendahnya nilai integritas yang dimiliki oleh masing-masing calon.

Sementara tes kesehatan juga dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak mitra (pihak ketiga) yang independen, tes kesehatan yang dilakukan selama ini merupakan model yang baik, sebab tes dilakukan oleh pihak yang berkompeten dan hasil dari tes dapat terukur. Tes kesehatan dalam rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY merupakan rangkaian tes yang bertujuan untuk mengukur kesehatan jiwa dan fisik calon penyelenggara pemilu, sehingga materi tes berupa tes kejiwaan (*keswa*) dan tes kesehatan fisik.

c. Tes Wawancara

Tes wawancara merupakan kewenangan tim seleksi dan merupakan tahapan terakhir proses seleksi yang dilakukan timsel. Dalam proses wawancara timsel akan menggali integritas, independensi, kepemimpinan dan kompetensi calon penyelenggara pemilu. Selain itu, timsel juga akan menggali potensi peserta calon anggota penyelenggara pemilu dengan mempertanyakan isi makalah yang dibuat dan mempertanyakan berbagai macam wawasan yang berhubungan dengan kewenangan penyelenggara pemilu. Dalam tahapan wawancara juga dilakukan klarifikasi terkait *track record* peserta pemilu baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam lingkup instansi tempat bekerja sebelumnya. Dalam tes wawancara akan dideteksi terkait dengan kepemimpinan, independensi, integritas, etika, profesionalitas peserta seleksi.

d. Penentu Keputusan Final

Penentu final seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota adalah KPU Pusat, begitu juga untuk calon anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota penentu akhirnya adalah Bawaslu RI. Namun, terdapat perbedaan seleksi penyelenggara pemilu tersebut, yaitu: dalam

seleksi KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi DIY tidak dilibatkan. Berbeda dengan rekrutmen Bawaslu Kabupaten/ Kota, Bawaslu Provinsi diberikan mandat untuk melakukan penilaian hasil seleksi, namun keputusan akhir tetap berada pada penyelenggara Pemilu pusat.

Menurut Abdullah Iskandar bahwa sistem yang sentralistik ini bertujuan agar terbentuk lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Sistem sentralistik ini merupakan hasil audiensi dengan Komisi II DPR RI, Komisi II menjelaskan bahwa terdapat aspirasi: banyak proses seleksi di daerah diintervensi oleh kepala daerah, intervensi parpol, calon titipan, sehingga orang-orang yang masuk itu tidak independen. Itu rasio yang dibangun oleh perumus undang-undang, sehingga untuk membangun lembaga penyelenggara yang independen dan bersih perlu seleksi secara sentralistik. Semua di pusat, untuk Bawaslu maupun KPU Provinsi dan Kabupaten/ Kota, misalnya kalau mantan birokrasi masuk ke lembaga penyelenggara pemilu, hubungan mereka dengan pemerintah tidak pernah lepas.

Oleh karena itu Bawaslu diberi kewenangan membentuk Bawaslu Kab/ Kota, teknisnya Bawaslu Provinsi hanya diberi mandat menilai, namun keputusan akhir tetap ada di Bawaslu RI dan tidak tertutup kemungkinan Bawaslu Provinsi juga banyak titipan juga. Implikasi sentralisasi terhadap hierarki kelembagaan, Bawaslu provinsi dilibatkan dengan pendelegasian untuk melakukan pemerinkatan (*rangking*) melalui *fit and proper test*, hanya penetapan dilakukan di pusat. Meskipun *rangking* tersebut tidak mengikat.¹⁷

Menurut Ida Budhiaty bahwa model seleksi sentralistik akan berpotensi *abuse of power* dan melemahkan kelembagaan KPU dan Bawaslu yang bersifat hierarkis. Akibatnya kepatuhannya KPU/ Bawaslu Kabupaten/ Kota hanya kepada KPU/Bawaslu RI, padahal daya jangkauannya terbatas. Sementara karena posisi Penyelenggara Pemilu tingkat provinsi tidak memiliki kewenangan untuk memilih dan menetapkan, maka akan terjadi ketidakpatuhan terhadap lembaga tersebut.¹⁸ Idealnya kedepan, penyelenggara pemilu tingkat pusat berwenang memilih dan menetapkan calon anggota penyelenggara pemilu tingkat provinsi, sementara penyelenggara pemilu tingkat provinsi berwenang memilih dan menetapkan calon penyelenggara pemilu tingkat kabupaten/ kota, dan seterusnya sampai pada level bawah.

¹⁷ Wawancara dengan Dr. Abdullah Iskandar, 16 Agustus 2018.

¹⁸ Wawancara dengan Dr. Ida Budhiaty, *Loc.Cit.*

4. Intervensi dan Politik Preferensi

Problem rekrutmen yang sudah universal di negara kita ini adalah terlalu banyak pertimbangan non-profesional, ada pendekatan kesukuan, pendekatan organisasi, golongan mayoritas - minoritas yang mengesampingkan aspek kapasitas dan integritas. Secara faktual politik preferensi memang terjadi, namun sulit terpetakan baik dalam penentuan timsel maupun penyelenggara pemilu.

Penentuan timsel yang tidak transparan dan bertanggungjawab ini merupakan pintu masuk bagi timsel untuk menentukan siapa tokoh masyarakat, akademisi, maupun profesional yang visi dan misinya, serta organisasinya sesuai dengan komisioner di KPU dan Bawaslu Pusat. Namun politik preferensi ini tidak bisa dihindari dalam proses rekrutmen, mengingat adanya ketrlibatan publik dalam konstestasinya.

Menurut Refly Harun bahwa persoalan mendasar pada sistem seleksi saat ini adalah politik preferensi yang mempengaruhi atau paling tidak melakukan intervensi terhadap proses seleksi KPU/ Bawaslu Provinsi maupun pada level Kab/ Kota, politik preferensi ini lebih mengutamakan hubungan peserta seleksi dengan organisasi masyarakat tertentu. Calon-calon yang terpilih merupakan kader dari organisasi masyarakat tertentu, bukan didasarkan pada integritas dan profesionalitas peserta seleksi. Politik preferensi ini akan mengacaukan sistem demokrasi Indonesia yang sudah dibangun dengan semangat reformasi, dan akan mengkacaukan jika lembaga penyelenggara pemilu dianggap sama dengan lembaga perwakilan.¹⁹

Kedepan tentu, ada kesadaran politik dari pihak-pihak tertentu baik organisasi masyarakat untuk menyamakan persepsi bahwa penyelenggara pemilu bukanlah lembaga politik yang menyampaikan aspirasi organisasi atau masyarakat. Namun, organisasi masyarakat penting untuk menyiapkan kader-kader terbaik untuk mengikuti kontestasi secara *fair*, sehingga calon penyelenggara pemilu yang terpilih adalah orang-orang yang memiliki jiwa kepemimpinan yang baik, berintegritas, independen dan imparisial, serta profesional dalam mengemban amanah demokrasi kerakyatan.

¹⁹ Wawancara dengan Dr. Refly Harun, 14 Agustus 2018

KESIMPULAN

Model rekrutmen penyelenggara pemilu di DIY selama ini terkandung dalam Undang-undang No.12 Tahun 2008, Undang-undang No.15 Tahun 2011, dan Undang-undang No.7 Tahun 2017. Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2008, proses rekrutmen masih melibatkan kekuasaan eksekutif (Gubernur atau Bupati/Walikota), sementara Undang-undang No.15 Tahun 2011 dan Undang-undang No.7 Tahun 2017 sudah terdapat model rekrutmen yang baik dan proses yang terukur. Sistem rekrutmen yang terkandung dalam Undang-undang No.7 Tahun 2017 sudah cukup ideal, beberapa keunggulan dari sistem ini adalah adanya keterlibatan publik dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu, sehingga hasil rekrutmen dapat dipertanggung-jawabkan (akuntabilitas terukur). Keterlibatan publik dapat dilakukan secara personal maupun kelembagaan (organisasi masyarakat) baik dalam bentuk pengusulan kader-kader terbaik dari organisasi masyarakat yang memiliki kopetensi kepemiluan, dan tentunya dapat memberikan masukan mengenai rekam jejak calon penyelenggara baik dapat perspektif keilmuan, pekerjaan, hubungan sosial kemasyarakatan, dan lainnya.

Selain itu, sistem yang saat ini dilakukan adalah melalui pembentukan Tim Seleksi yang terdiri dari unsur akademisi, profesional, dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas. Namun, dalam praktek terdapat beberapa kelemahan dan kedepan dapat diperbaiki, yaitu: mencari kandidat yang berintegritas, berkualitas dan memiliki pemahaman kepemiluan yang baik; timsel harus dilakukan rekrutmen yang bersifat terbuka, perpaduan sistem CAT dengan tertulis untuk menjamin calon penyelenggara pemilu memiliki kemampuan teoritis dan praktik secara baik; keterlibatan KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi untuk memilih dan menetapkan calon penyelenggara pemilu tingkat Kabupaten/ Kota; peningkatan kesadaran masyarakat bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang independen dan profesional, sehingga politik preferensi bisa ditekan.

Saran

Penting untuk dilakukan perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan yang selama ini dilakukan: mencari kandidat yang berintegritas, berkualitas dan memiliki pemahaman kepemiluan yang baik, timsel harus dilakukan rekrutmen yang bersifat terbuka, perpaduan sistem CAT dengan tertulis untuk menjamin calon penyelenggara pemilu memiliki kemampuan teoritis dan praktik secara baik; keterlibatan KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi untuk memilih dan menetapkan

calon penyelenggara pemilu tingkat Kabupaten/ Kota; peningkatan kesadaran masyarakat bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang independen dan profesional, sehingga politik preferensi bisa ditekan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- DKPP, 2015, *Penyelenggaraan Pemilu di Dunia*, Jakarta: DKPP RI.
- Supriyanto, Didik, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem.
- Widodo, Heru, 2018, *Hukum Acara Sengketa Pemilukada: Dinamika di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kompas.
- Gaffar, Janedjri M., 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho, 2015, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, Jakarta: Kemiteraan Partnership.
- Isra, Saldi, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing.

Artikel/ Jurnal

- Nasrullah dan Tanto Lailam, Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, *Jurnal Media Hukum* Vol.24 No.1 Juni 2017
- Moh. Sugihariyadi dan Joni Rahardjo, "Menakar Profesionalisme Penyelenggaraan Pemilu 2014 Di Kota Garam: Analisis Kepemimpinan, Integritas, Independensi, Dan Kompetensi Kepemiluan, *Jurnal Addin*, Vol. 9, No. 1, Februari 2015
- M.Imam Nasef, "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Mengawal Electoral Integrity di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 3 Vol. 21 Juli 2014
- Refly Harun, Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, *Jurnal Konstitusi Volume 13, Nomor 1 Maret 2016*
- Wahyu Nugroho, "Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang
Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum

Undang-undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Wawancara

Wawancara dengan Anggota DKPP RI Dr. Ida Budhiaty, Jakarta 14 Agustus 2018

Wawancara dengan Staff Ahli Bawaslu RI Dr. Abdullah Iskandar, 16 Agustus 2018

Wawancara dengan Pakar Hukum Tata Negara Dr. Refly Harun, 14 Agustus 2018