

# **Urgensi Tim Asistensi dan Tenaga Ahli Bawaslu RI**

**Novance Silitonga**  
**Tenaga Ahli Bawaslu RI**  
**Divisi SDM dan Organisasi**

## **Pengantar**

Badan Pengawas Pemilu merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Undang-Undang tersebut memandatkan badan ini mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden dan Gubernur, Bupati dan Walikota. Secara berjenjang badan ini melakukan fungsi pengawasan di seluruh wilayah Indonesia. Wilayah kerja yang luas dan kompleksitas permasalahan pengawasan pemilu yang besar tentulah membutuhkan sumber daya manusia yang mumpuni, memiliki sejumlah pengalaman dan pendidikan cukup yang dibutuhkan di dunia kepiluan. Dalam konteks ini, kehadiran unsur-unsur profesionalisme menjadi penting. Urusan-urusan lembaga pengawasan pemilu tentu sangat banyak, mulai dari memastikan tersedianya sarana yang mendukung tugas pelaksanaan pengawasan pemilu seperti tersedianya sekretariat/kantor dan petugas administrasi/ Pejabat dan Staf dari unsur PNS maupun unsur Non-PNS serta prasarana pemilu yang merupakan penunjang utama dalam terselenggaranya pemilu yaitu peraturan bawaslu.

Bekerja dalam dunia pengawasan pemilu menghadapi beberapa situasi seperti aspek waktu yang limitatif yaitu adanya batasan waktu yang harus ditaati untuk mengawasi tiap-tiap tahapan pemilu mulai dari pra persiapan, persiapan, pelaksanaan dan evaluasi pemilu. Dari aspek fungsi membutuhkan kerja-kerja yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tidak mudah membayangkan jika dalam menjalankan urusan-urusan pengawasan pemilu keterlibatan tenaga profesional sangat minim atau alpa sama sekali. Komisioner akan mengalami kesulitan dan kewalahan untuk menjalankan fungsi, wewenang dan kewajiban bahkan komisioner akan terjebak kedalam persoalan-persoalan yang sangat teknis, dimana seharusnya komisioner lebih fokus kepada persoalan kebijakan dan pengambilan keputusan. Hal ini semakin sulit jika komisioner yang terpilih baik di Bawaslu maupun di Bawaslu Provinsi adalah figur-figur

atau pemain baru di dunia kepemiluan khususnya pengawasan pemilu. Mereka butuh “orang dekat” yaitu Tenaga Ahli atau Tim Asistensi untuk memberikan bantuan substansial.

### **Apa dan Siapa Tim Asistensi**

Eksistensi Tim Asistensi tidak terlepas dari masa-masa awal pembentukan Bawaslu. Keberadaan mereka dapat dilihat dari beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan historis, Gunawan Suswantoro, Sekretaris Jenderal Bawaslu, mengatakan pada masa-masa awal pembentukan Bawaslu, tidak semua pegawai yang bertugas di Sekretariat Bawaslu memiliki pengetahuan dan pengalaman yang memadai tentang pemilu secara umum, apalagi tentang pengawasan pemilu secara khusus, padahal saat itu adalah masa-masa krusial karena tahapan pemilu sudah berjalan, bahkan kian mendekati hari H pemungutan suara. Upaya merekrut sejumlah sumber daya manusia yang sudah berpengalaman dalam urusan kepemiluan, terutama yang berlatar belakang organisasi masyarakat sipil. Terkait dengan hal itu semua, Kepala Sekretariat Bawaslu (saat itu belum Sekretaris Jenderal) mendiskusikan dan mengkonsultasikannya dengan beberapa instansi pemerintah, termasuk Bappenas, untuk memastikan nomenklatur dan sistem administrasinya. Berdasarkan hal tersebut maka disepakati adanya nomenklatur “Tim Asistensi” Bawaslu, bukan “Tenaga Ahli” Bawaslu.<sup>1</sup>

Secara historis dapat dikatakan keberadaan Tim Asistensi disebabkan adanya kebutuhan yang mendesak karena keterbatasan SDM di sekretariat yang dapat membantu pimpinan menjalankan tugas-tugas pengawasan. Untuk menjadi seorang pegawai di Sekretariat Bawaslu, pertimbangan utamanya tidak serta merta didasarkan pada kompetensi tetapi lebih mengedepankan perilaku dan kinerja. Selama pegawai dengan beragam latar belakang instansi ataupun pengetahuan itu bersedia bekerja dengan baik dan memperlihatkan kemauan belajar di Bawaslu, mereka akan tetap dipertahankan di Sekretariat Bawaslu.<sup>2</sup> Sejak Bawaslu permanen tahun 2008, personil tim asistensi telah mengalami pergantian, walaupun sampai saat ini masih ada personil tim asistensi yang tetap bersedia mengabdikan diri di Bawaslu. Pergantian ini dikarenakan sebagian ada yang menjadi Anggota Bawaslu RI atau Provinsi dan KPU RI atau Provinsi, bekerja di lembaga pemilu internasional, atau menjadi pengamat pemilu dan lain sebagainya.

---

<sup>1</sup> Lihat Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi Dibalik Tata Kelola Bawaslu Dan DKPP*, Erlangga, 2016., hal.65

<sup>2</sup> *ibid.*,hal.66

Tugas dan fungsi Tim Asistensi adalah membantu pimpinan (ketua dan anggota) dalam menjalankan tugas-tugas yang telah dibagi dalam beberapa divisi yaitu Devisi SDM dan Organisasi, Devisi Pengawasan, Devisi Humas dan Hubungan Antar Lembaga dan Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran dan Sengketa. Jumlah personil masing-masing divisi beragam mulai dari 4 - 6 orang. Keberadaan Tim Asistensi, jika dilihat dari kebiasaan yang berlangsung selama ini, karena adanya hubungan dekat (*proximity*) dengan pimpinan dan tidak melalui rekrutmen terbuka dengan menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa.<sup>3</sup> Jenis jabatan ini adalah jabatan yang diangkat (*political appointe*)

Menurut penulis model atau pendekatan (jabatan yang diangkat) seperti ini tidak terlalu masalah. Mengapa tidak terlalu masalah? Pimpinan membutuhkan figur yang dapat diandalkan dan berada di lini pertama untuk bertanya tentang hal-hal yang dianggap penting. Dalam bekerja, pimpinan tentu membutuhkan diskusi mendalam dengan mereka yang dianggap dapat dipercaya dan dapat diandalkan dalam bekerja dan paham serta menguasai pemilu dan pengawasan pemilu baik secara teori maupun praktek. Pimpinan membutuhkan *second opinion* dari konsep, dan pikiran-pikiran yang mereka formulasikan sehingga dengan demikian konsep tersebut semakin mantap dan matang.

Kedua, pendekatan regulasi. Perbawaslu Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan tidak secara eksplisit, bahkan sama sekali tidak diatur apa yang menjadi tugas dan fungsi tim asistensi ini, meskipun dalam bagan organisasi - yang tertuang dalam lampiran Perbawaslu No 2 Tahun 2013 - tim asistensi jelas keberadaannya. Dari pendekatan ini, Tim Asistensi dapat saja dipandang sebagai staf/pegawai biasa dan dianggap tidak memiliki keahlian khusus dalam hal kepemiluan dan pengawasan pemilu.

Penulis pernah mengusulkan ke Bagian Pengawas Internal Bawaslu agar tugas tim asistensi diatur secara jelas di dalam perbawaslu tersebut, sehingga dengan demikian tim

asistensi dapat bekerja secara profesional.<sup>4</sup> Artinya ada ruang lingkup yang jelas dan terbatas terkait dengan tugas-tugas tim asistensi. Jelas maksudnya, seluruh tugas-tugasnya terukur dan memang dapat dicapai/dikerjakan, sedangkan terbatas artinya bahwa tim asistensi juga tidak boleh terlalu luas tugasnya dalam membantu pimpinan. Misalnya tim asistensi tidak mengatur atau mengurus perjalanan dinas pimpinan atau tim asistensi tidak menentukan tempat atau lokasi dilaksanakannya sebuah kegiatan. Tim asistensi sebaiknya hanya mempersiapkan materi substantif dari kegiatan yang akan dilakukan berdasarkan divisi yang sedang diampunya dan melakukan dialog dan diskusi-diskusi penting terhadap pimpinan dan menginisiasi pertemuan dengan kelompok-kelompok kepentingan guna membahas, mendiskusikan, bertukar pikiran/gagasan tentang langkah-langkah strategis yang dapat diambil untuk dijadikan sebagai sebuah kebijakan lembaga.

Ketiga, pendekatan perbandingan institusi. Menurut penulis, KPU dan Bawaslu dapat saling membandingkan untuk hal-hal yang dianggap dapat meningkatkan performa SDM dan lembaga. KPU tidak mengenal istilah tim asistensi melainkan Tenaga Ahli yang bertugas membantu pimpinan memberikan analisa, telaah, kajian dan saran dan pendapat. Sependek yang penulis ketahui bahwa rekrutmen tenaga ahli di Lingkungan KPU RI dilakukan secara terbuka. Hal ini wajar saja karena lembaga ini sudah terlebih dahulu mapan dan permanen dibandingkan dengan Bawaslu. Jika melihat aspek historis, KPU sudah terbentuk sejak tahun 1999 (KPU Pertama) sedangkan Bawaslu baru terbentuk sejak tahun 2008. Bayangkan saja, kedua lembaga yang dibentuk oleh pemerintah ini memiliki selisih usia hampir satu dekade. Artinya dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab secara kelembagaan, KPU lebih matang/mature. Infrastruktur dan suprastruktur KPU sudah lebih sempurna dari Bawaslu.

### **Tenaga Ahli Bawaslu**

Tenaga Ahli di Bawaslu hadir belakangan setelah tim asistensi lebih dahulu pada tahun 2008. Legitimasi Tenaga Ahli dijamin oleh Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal

---

<sup>4</sup> Terkait dengan regulasi, ada hal yang berbeda antara Tim Asistensi Bawaslu dengan Tim Asistensi Bawaslu Provinsi. Peraturan Sekretaris Jenderal Bawaslu No 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian dan Pemindahan Kepala Sekretariat dan Pegawai Sekretariat Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, dimana ada satu pasal (pasal 10) yang menyinggung keberadaan Tim Asistensi. Namun pasal tersebut bukan mengatur tentang apa yang menjadi tugas dan fungsi Tim Asistensi tetapi hanya sumber pengusulan Tim Asistensi yaitu dari Anggota Bawaslu Provinsi.

Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan.<sup>5</sup> Tenaga Ahli Bawaslu diusulkan oleh pimpinan Bawaslu masing-masing divisi. Pengusulan ini memang tidak diatur oleh Perpres 80 tersebut, namun ketika pimpinan mengusulkan figur yang akan membantunya sebagai Tenaga Ahli, Sekjen akan langsung mengangkat, karena wewenang berdasarkan Perpres 80 adalah mengangkat Tenaga Ahli berdasarkan kebutuhan.

Sebagai catatan, belum ada Peraturan Sekjen secara teknis terkait dengan pengangkatan Tenaga Ahli. Jangankan Tenaga Ahli, Tim Asistensi Bawaslu saja belum ada peraturan teknis dalam hal perekrutannya. Sebagai Tenaga Ahli, penulis bersama Tim Asistensi Divisi SDM dan Organisasi pernah merancang sebuah Draft Perbawaslu terkait perekrutan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi Bawaslu dan Bawaslu Provinsi. Draft tersebut sudah disampaikan kepada Pimpinan Kordiv SDM dan Organisasi dan ditembuskan kepada Kepala Bagian SDM dan Sekjen. Barangkali ada kendala teknis yang penulis tidak pahami mengapa draft tersebut belum pernah dibahas sama sekali. Persoalan pembahasan dan penetapan perbawaslu adalah otoritas dan prerogatif pleno sehingga penjelasan terlambatnya pembahasan draft perbawaslu tersebut sama sekali tidak diketahui.

Keberadaan Tenaga Ahli ini dalam rangka memberikan dukungan keahlian di bidang pengawasan pemilu dan penegakkan kode etik penyelenggara pemilu.<sup>6</sup> Masalah mulai muncul disini yaitu apa tugas dan fungsi Tenaga Ahli secara teknis? Ini yang belum diatur. Hal ini kemudian memunculkan duplikasi tugas antara Tim Asistensi dan Tenaga Ahli.<sup>7</sup> Pada saat memainkan peran, katakanlah dalam pelaksanaan tugas, tidak jelas apa yang membedakan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi. Apa yang dikerjakan oleh Tenaga Ahli juga dikerjakan oleh Tim Asistensi, begitu juga sebaliknya. Dalam pandangan penulis tidak ada yang salah karena memang belum diatur secara jelas dan tegas fungsi dan tugas masing-masing. Pengalaman penulis, setidaknya-tidaknya di internal Divisi SDM dan

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 5 Perpres No 80 Tahun 2012, Sekretariat Jenderal mengangkat dan memberhentikan pejabat struktural dan fungsional serta tenaga ahli berdasarkan kebutuhan. Pasal 37 ayat (2), dalam rangka memberikan dukungan keahlian di bidang pengawasan pemilu dan penegakkan kode etik penyelenggara pemilu, Sekretariat Jenderal Bawaslu dapat mengangkat tenaga ahli paling banyak 10 (sepuluh) orang.

<sup>6</sup> Tenaga Ahli Bawaslu dan Tenaga Ahli Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah berbeda. DKPP dan Bawaslu memiliki satu kesekjenan sehingga berada dalam satu sekretariat.

<sup>7</sup> Beberapa pertemuan-pertemuan resmi Bawaslu, Sekjen Bawaslu, Gunawan Suswantoro sering mengatakan bahwa tugas tenaga ahli lebih kearah konseptor dan penggagas ide-ide. Barangkali ini yang membedakannya dengan Tim Asistensi.

Organisasi, hubungan Tenaga Ahli dengan Tim Asistensi bukanlah hubungan yang subordinat. Tim Asistensi tidak harus melaporkan hasil kerjanya kepada Tenaga Ahli. Tenaga Ahli dan Tim Asistensi langsung mendapat perintah/arahan untuk menyelesaikan tugas tertentu dan dalam pelaksanaan dan pelaporan pelaksanaan tugas tersebut, masing-masing Tenaga Ahli dan Tim Asistensi menyampaikannya secara langsung kepada pimpinan. Terkesan aneh, tapi praktek seperti ini yang masih terjadi. Diperlukan upaya pembenahan kedepan sehingga hubungan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi menjadi Jelas.

### **Model Hubungan Tenaga Ahli dengan Tim Asistensi: Sebuah Usulan**

Praktek yang masih terjadi adalah bahwa perekrutan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi merupakan pengusulan dari pimpinan dan selanjutnya diangkat (secara administrasi) oleh Sekjen. Penulis sendiri menilai bahwa sangat kecil kemungkinan seorang Sekjen menolak usulan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi dari pimpinan. Sepanjang memenuhi syarat administrasi misalnya pendidikan S1, maka figur-figur yang diusulkan ini akan diangkat oleh Sekjen. Tentu kedepan pola rekrutmen ini harus dibenahi sehingga Tenaga Ahli dan Tim Asistensi merupakan figur-figur mumpuni dalam hal pengetahuan dan pengalaman dalam mengurus pengawasan pemilu.

Selain itu, langkah berikutnya yang lebih krusial adalah pengaturan hubungan Tenaga Ahli dengan Tim Asistensi. Ini menjadi penting untuk melihat efektifitas kerja mereka. Bagaimana model hubungan diantara keduanya? Ada tiga alternatif model hubungan Tenaga Ahli dan Tim Asistensi yaitu Model Subordinasi, Model Kolektif Kolegial dan Model Terpisah/Seperated. Masing - masing model memiliki 3 aspek yaitu hirarki, rental kendali, pelaksanaan dan pertanggungjawaban tugas. Tabel dibawah ini menjelaskan model hubungan antara Tenaga Ahli dengan Tim Asistensi

<b>MODEL HUBUNGAN TENAGA AHLI DENGAN TIM ASISTENSI BAWASLU</b>		
<b>MODEL</b>	<b>ASPEK</b>	<b>HUBUNGAN</b>
<b>MODEL SUBORDINASI</b>	Hirarki	Tim Asistensi merupakan subordinasi Tenaga Ahli. Secara struktur TA membawahi Tim Asistensi
	Rentang Kendali	Tenaga Ahli mengendalikan tugas dan fungsi Tim Asistensi
		Tenaga Ahli memberikan arahan kepada Tim Asistensi dalam konteks sinergitas, efektifitas serta optimalisasi tugas

MODEL HUBUNGAN TENAGA AHLI DENGAN TIM ASISTENSI BAWASLU		
MODEL	ASPEK	HUBUNGAN
	Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tugas	Tim Asistensi berkoordinasi dengan Tenaga Ahli dalam pelaksanaan tugas
		Tenaga Ahli dapat memberikan sejumlah tugas dan tanggungjawab kepada Tim Asistensi atas persetujuan pimpinan
MODEL KOLEKTIF KOLEGIAL	Hirarki	Antara Tenaga Ahli Tim Asistensi berada dalam posisi yang setara/egaliter
	Rentang Kendali	Tenaga Ahli merupakan <i>Primus Interpares</i> Tim Asistensi
		Tenaga Ahli dikendalikan oleh Ketua dan Anggota Bawaslu.
		Tim Asistensi dikendalikan oleh Sekjen melalui Karo
Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tugas	Seluruh tugas dilaksanakan dan diselesaikan secara bersama-sama. Fungsi Tenaga Ahli adalah koordinator	
MODEL TERPISAH	Hirarki	Tenaga Ahli sebagai representasi Ketua dan Anggota Bawaslu
		Tim Asistensi tidak mewakili siapapun
	Rentang Kendali	Tenaga Ahli langsung dikendalikan oleh Ketua dan Anggota Bawaslu
		Tim Asistensi dikendalikan oleh Sekjen melalui Karo
	Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tugas	TA dan Tim Asistensi tidak memiliki keterkaitan sama sekali karena ruang lingkup tugas yang terpisah
		Bertanggungjawab kepada 2 organ yang berbeda (Tenaga Ahli ke Ketua dan Tim Asistensi ke Sekjen melalui Karo)

Pilihan atas model-model tersebut menurut penulis berlaku sepanjang eksistensi tim asistensi masih dibutuhkan. Penulis sendiri berpendapat asistensi (bantuan) kepada pimpinan cukup diberikan oleh Tenaga Ahli bersama dengan Staf (PNS dan PPPK).

Urgensitas tim asistensi memang semakin terdegradasi sejalan dengan semakin banyak staf-staf yang semakin paham tentang dunia pengawasan pemilu. Bawaslu telah memberikan beasiswa kepada 3 angkatan Staf PNS yang bekerja di Bawaslu. Mereka mengambil studi master (strata 2) Program Studi Tata Kelola Pemilu di berbagai Universitas di Indonesia.<sup>8</sup> Kedepan Bawaslu akan diisi oleh pegawai-pegawai yang sangat memahami pemilu dan pengawasan pemilu dari sisi konsep dan praktek. Semakin banyak pegawai yang diberi kesempatan untuk studi, semakin kuat Bawaslu dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya. Mengapa? karena Bawaslu telah dibantu oleh Sekretariat yang didalamnya bekerja orang-orang yang paham pemilu dan pengawasan pemilu.

Riau, 20 Februari 2017

---

<sup>8</sup> Bawaslu dan KPU bekerjasama dengan Konsorsium Perguruan Tinggi (12 Universitas Negeri Seluruh Indonesia) melalui pemberian beasiswa Program Tata Kelola Pemilu. Penerima beasiswa adalah PNS yang bekerja di Bawaslu dan KPU. Penulis sendiri terlibat dalam proses penyusunan kurikulum tata kelola pemilu dengan perwakilan 12 Universitas tersebut.