KAJIAN HUKUM

EVALUASI DAN USUL PERUBAHAN PERATURAN BAWASLU NOMOR 15 TAHUN 2020 TENTANG TATA CARA PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN TUGAS PENGAWAS PEMILU

I. Pendahuluan

Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2020 dibentuk untuk memberikan pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas jajaran Pengawas Pemilu secara berjenjang.Tujuannya antara lain meningkatkan kualitas dan akuntabilitas kinerja serta menciptakan pelaksanaan tugas yang terkoordinasi dan bertanggung jawab.

Secara normatif, pengaturan tersebut merupakan penjabaran dari kewajiban Bawaslu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perbawaslu 15/2020 mengatur pembinaan melalui peningkatan kapasitas, pengawasan kinerja, serta penyelesaian pelanggaran kinerja.

Namun setelah digunakan dalam Pemilu 2024 dan perkembangan kelembagaan Pengawas Pemilu, terdapat sejumlah persoalan yang perlu diperbaiki, terutama mengenai :

1. batas kewenangan pembinaan antarjenjang;
2. potensi tumpang tindih antara Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
3. kedudukan hasil supervisi, pemantauan dan evaluasi;
4. belum tegasnya mekanisme pemeriksaan pelanggaran kinerja;
5. belum kuatnya jaminan hak pihak yang diperiksa;
6. belum jelasnya hubungan antara pelanggaran kinerja, pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi;
7. mekanisme pemberian sanksi;
8. mekanisme keberatan terhadap hasil pemeriksaan;
9. dokumentasi dan tindak lanjut hasil pembinaan; dan
10. kebutuhan menyesuaikan Perbawaslu dengan perkembangan sistem kelembagaan Bawaslu.

Bahkan Bawaslu pada 2025 menyatakan bahwa perubahan Perbawaslu 15/2020 diperlukan untuk memperjelas ruang lingkup pembinaan, menghindari kewenangan yang tumpang tindih, dan menyelaraskan ketentuan dengan regulasi kelembagaan lainnya.

II. LANDASAN HUKUM

Kajian perubahan Perbawaslu ini dapat menggunakan beberapa landasan :

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

   Terutama prinsip negara hukum dan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 22 E UUD 1945.

2. UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

   UU Pemilu memberikan kewajiban pembinaan kepada Bawaslu secara berjenjang. Dalam pedoman teknis Perbawaslu 15/2020 disebutkan antara lain :

   - Pasal 96 huruf b untuk Bawaslu;
   - Pasal 100 huruf b untuk Bawaslu Provinsi;
   - Pasal 104 huruf b untuk Bawaslu Kabupaten/Kota;
   - Pasal 107 huruf b untuk Panwaslu Kecamatan;
   - Pasal 110 huruf b untuk Panwaslu Kelurahan/Desa.

   Ketentuan tersebut menjadi dasar pembentukan Perbawaslu 15/2020.

3. Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2020
   Sebagai objek utama kajian.
4. Peraturan Bawaslu tentang Tata Kerja dan Pola Hubungan Pengawas Pemilu
   Perlu dilakukan harmonisasi karena pengaturan hubungan kerja dan pembinaan tidak boleh saling bertentangan.
5. Peraturan DKPP mengenai Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu
   Karena Perbawaslu 15/2020 membedakan antara pelanggaran kinerja dengan pelanggaran kode etik.

III. KETENTUAN PENTING PERBAWASLU 15 TAHUN 2020

A. Pasal 2

Pasal 2 ayat (1) pada pokoknya menentukan bahwa tata cara pembinaan dan pengawasan menjadi pedoman bagi Pengawas Pemilu.

Pasal 2 ayat (2) menyebutkan jajaran Pengawas Pemilu yang meliputi :

a. Bawaslu;
b. Bawaslu Provinsi;
c. Bawaslu Kabupaten/Kota;
d. Panwaslu Kecamatan;
e. Panwaslu Kelurahan/Desa;
f. Panwaslu LN; dan
g. Pengawas TPS.

Permasalahan

Pengaturan tersebut masih bersifat umum dan belum secara tegas memisahkan :

- siapa yang membina;
- siapa yang mengawasi;
- siapa yang memeriksa;
- siapa yang memberikan sanksi;
- siapa yang melakukan evaluasi;
- siapa yang melakukan tindak lanjut.

Akibatnya dapat terjadi overlapping authority.

Rekomendasi

Pasal 2 perlu diberikan penegasan bahwa pembinaan dan pengawasan dilaksanakan berdasarkan prinsip hierarki, proporsionalitas, akuntabilitas dan non-intervensi terhadap independensi jajaran di bawahnya.

IV. PASAL 3 — PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bunyi ketentuan

Pasal 3 ayat (1) :

"Pengawas Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a sampai dengan huruf e wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya..."

Ayat (2) :

"Pembinaan dan pengawasan ... merupakan kegiatan untuk : a. meningkatkan kapasitas pengawas Pemilu; b. mengawasi kinerja pengawas Pemilu; dan c. menyelesaikan Pelanggaran Kinerja pengawas Pemilu."

Ayat (3) menyatakan hasil pembinaan dapat menjadi dasar pemberian :
a. sanksi; dan
b. penghargaan.
Permasalahan hukum
Kata "dapat menjadi dasar" masih terlalu umum.
Pertanyaannya :

- Apakah hasil supervisi saja dapat langsung menjadi dasar sanksi?
- Jika iya, bagaimana hak Pengawas Pemilu yang diperiksa untuk memberikan klarifikasi?
- Apakah hasil evaluasi merupakan bukti?
- Apakah evaluasi dapat sekaligus menjadi pemeriksaan pelanggaran?
- Ini penting karena pembinaan jangan sampai berubah menjadi mekanisme penghukuman tanpa prosedur pemeriksaan yang fair.

V. USUL PERUBAHAN PASAL 3

Pasal 3 diubah menjadi :

Pasal 3

(1) Pengawas Pemilu pada setiap tingkatan wajib melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya sesuai dengan kewenangan masing-masing.

(2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip :
a. independensi;
b. profesionalitas;
c. proporsionalitas;
d. akuntabilitas;
e. objektivitas;
f. transparansi;
g. kepastian hukum; dan
h. tidak melakukan intervensi terhadap kewenangan Pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya.

(3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui :
a. peningkatan kapasitas;
b. konsultasi;
c. supervisi;
d. pemantauan;
e. evaluasi;
f. pemeriksaan pelanggaran kinerja; dan/atau
g. tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan.

(4) Hasil pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam dokumen tertulis dan menjadi dasar tindak lanjut sesuai dengan kewenangan.

(5) Dalam hal hasil pembinaan dan pengawasan mengandung dugaan Pelanggaran Kinerja, penyelesaiannya dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan ini.

Mengapa rumusan ini?
Karena memisahkan dengan jelas : Pembinaan → Supervisi → Evaluasi → Dugaan Pelanggaran → Pemeriksaan → Keputusan → Tindak lanjut.
Dengan demikian, pembinaan tidak boleh secara otomatis berubah menjadi sanksi.

VI. PASAL 5 — PEMBAGIAN KEWENANGAN

Pasal 5 mengatur pembinaan secara berjenjang.

Antara lain :

- Bawaslu melakukan pembinaan terhadap jajaran di bawahnya;
- Bawaslu Provinsi melakukan pembinaan terhadap Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS;
- Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pembinaan terhadap Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS;
  dan seterusnya.

Masalah

Ini justru merupakan salah satu titik yang sekarang sedang dievaluasi Bawaslu.

Pada Desember 2025 Bawaslu menyampaikan bahwa dalam rencana perubahan, kewenangan pembinaan Bawaslu RI akan difokuskan sampai Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN, sedangkan pengawasan jajaran di bawah Kabupaten/Kota menjadi tanggung jawab Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Tujuannya memperjelas struktur pembinaan dan mencegah tumpang tindih.

Ini merupakan perubahan yang sangat penting.

VII. USUL PERUBAHAN PASAL 5

Pasal 5

(1) Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan secara berjenjang sesuai dengan tingkat kewenangan Pengawas Pemilu.

(2) Bawaslu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap :
   a. Bawaslu Provinsi;
   b. Bawaslu Kabupaten/Kota; dan
   c. Panwaslu LN.

(3) Bawaslu Provinsi melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap :
   a. Bawaslu Kabupaten/Kota;
   b. Panwaslu Kecamatan;
   c. Panwaslu Kelurahan/Desa; dan
   d. Pengawas TPS.

(4) Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap :
   a. Panwaslu Kecamatan;
   b. Panwaslu Kelurahan/Desa; dan
   c. Pengawas TPS.

(5) Panwaslu Kecamatan melakukan pembinaan terhadap Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangannya.

(6) Pembinaan dan pengawasan oleh Pengawas Pemilu pada tingkat yang lebih tinggi terhadap jajaran di bawahnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (5) dilakukan apabila :
   a. terdapat kebutuhan strategis;
   b. terdapat dugaan pelanggaran kinerja yang bersifat serius;
   c. terdapat perintah atau hasil evaluasi kelembagaan; atau
   d. diperlukan untuk menjaga integritas dan kualitas pengawasan Pemilu.

(7) Pelaksanaan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) tidak boleh mengurangi atau mengambil alih kewenangan Pengawas Pemilu pada tingkatan yang secara langsung memiliki kewenangan terhadap objek pembinaan.

Karena jangan sampai Bawaslu RI masuk terlalu jauh ke perkara teknis Panwaslu Kecamatan sehingga garis komando menjadi tidak jelas.

VIII. PASAL 9 — KONSULTASI

Pasal 9 mengatur bahwa wadah konsultasi digunakan untuk :

a. memberikan pertimbangan dalam memutuskan sesuatu permasalahan;
b. memberikan rekomendasi dalam penyelesaian permasalahan; dan/atau
c. menyelesaikan persoalan hukum dan/atau teknis serta kelembagaan.

Hasil konsultasi dituangkan secara tertulis.

Permasalahan

Peraturan belum cukup tegas menjawab :

Apakah hasil konsultasi mengikat?

Misalnya : Bawaslu Kabupaten/Kota meminta konsultasi kepada Bawaslu Provinsi mengenai persoalan hukum.

Bawaslu Provinsi memberikan pendapat.

Apakah Bawaslu Kabupaten/Kota wajib mengikuti pendapat tersebut?

Kalau wajib, apakah itu berarti kewenangan mengambil keputusan telah berpindah?

Kalau tidak wajib, apa fungsi hukum dari konsultasi?

IX. USUL PERUBAHAN PASAL 9

Pasal 9

(1) Pengawas Pemilu pada setiap tingkatan wajib menyediakan wadah konsultasi sesuai dengan kewenangannya.
(2) Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memperoleh pertimbangan hukum, teknis, kelembagaan, dan/atau administratif.
(3) Hasil konsultasi dituangkan dalam bentuk tertulis.
(4) Hasil konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat sebagai pertimbangan dan tidak menghilangkan kewenangan serta tanggung jawab Pengawas Pemilu yang berwenang mengambil keputusan.
(5) Dalam hal konsultasi menyangkut permasalahan yang memiliki potensi konflik kepentingan, Pengawas Pemilu yang memberikan konsultasi wajib menyatakan adanya konflik kepentingan dan tidak memberikan intervensi terhadap proses pengambilan keputusan.

Ini akan sangat berguna untuk menjaga independensi Bawaslu Kabupaten/Kota.

X. PASAL 12 — PENGAWASAN KINERJA

Pasal 12 mengatur bahwa pengawasan kinerja meliputi :

a. supervisi;
b. pemantauan;
c. evaluasi; dan
d. inspeksi mendadak.

Permasalahan

Empat instrumen tersebut belum diberikan parameter yang cukup objektif.

Misalnya :

Apa indikator kinerja yang buruk?

Apa standar minimum?

Kapan supervisi berubah menjadi pemeriksaan?

Apa perbedaan evaluasi dan pemeriksaan pelanggaran?

XI. USUL PASAL BARU

Pasal 12A

(1) Pengawasan kinerja Pengawas Pemilu wajib menggunakan indikator kinerja yang terukur, objektif, proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan.
(2) Indikator kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi :
    a. kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
    b. ketepatan waktu pelaksanaan tugas;
    c. kualitas hasil pengawasan;
    d. kelengkapan administrasi dan dokumentasi;
    e. kualitas tindak lanjut hasil pengawasan;
    f. profesionalitas;
    g. integritas; dan
    h. koordinasi sesuai dengan kewenangan.
(3) Hasil pengawasan kinerja wajib diberitahukan kepada Pengawas Pemilu yang dinilai.
(4) Pengawas Pemilu yang dinilai diberikan kesempatan untuk memberikan klarifikasi terhadap hasil pengawasan kinerja.

XII. PASAL 15 — EVALUASI

Pasal 15 mengatur evaluasi yang dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan terhadap jajaran di bawahnya. Evaluasi digunakan untuk menilai kinerja Pengawas Pemilu terhadap sebagian atau seluruh proses pelaksanaan tugas.

Permasalahan

Evaluasi dapat berpotensi menjadi dasar pemberian sanksi, tetapi belum secara eksplisit dibangun sebagai proses yang memenuhi prinsip : due process of law.

Karena itu harus ada :

1. pemberitahuan;
2. pemeriksaan;
3. klarifikasi;
4. pembuktian;
5. kesimpulan;
6. keputusan;
7. hak untuk mengetahui hasil;
8. mekanisme keberatan.

XIII. USUL PERUBAHAN PASAL 15

Pasal 15

(1) Evaluasi dilakukan secara berkala dan/atau berdasarkan kebutuhan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu.
(2) Evaluasi dilakukan berdasarkan indikator kinerja yang telah ditetapkan.
(3) Hasil evaluasi dituangkan dalam laporan evaluasi yang paling sedikit memuat :
    a. objek evaluasi;
    b. metode evaluasi;
    c. indikator penilaian;
    d. hasil evaluasi;
    e. kesimpulan; dan
    f. rekomendasi tindak lanjut.

(4) Dalam hal hasil evaluasi menunjukkan adanya dugaan Pelanggaran Kinerja, tindak lanjut dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan Pelanggaran Kinerja.
(5) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat secara langsung dijadikan dasar pemberian sanksi tanpa melalui pemeriksaan dan pemberian kesempatan kepada pihak yang diperiksa untuk memberikan klarifikasi.

XIV. MASALAH TERBESAR : PELANGGARAN KINERJA

Perbawaslu 15/2020 mendefinisikan Pelanggaran Kinerja sebagai perbuatan Pengawas Pemilu yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas yang melekat pada jabatannya.

Namun definisi ini masih dapat diperkuat.

Persoalan :

Tidak semua kesalahan kerja otomatis merupakan pelanggaran yang harus dikenai sanksi.

Harus dibedakan :

1. Kesalahan administratif ringan

Contoh :

- terlambat mengunggah dokumen;
- kesalahan penulisan;
- kekurangan administratif yang dapat diperbaiki.

2. Pelanggaran kinerja

Contoh :

- tidak melaksanakan kewajiban pengawasan;
- mengabaikan instruksi yang sah;
- tidak melakukan tindak lanjut;
- melakukan tindakan di luar kewenangan.

3. Pelanggaran kode etik

Contoh :

- tidak netral;
- konflik kepentingan;
- tidak jujur;
- perilaku yang merendahkan integritas penyelenggara.

4. Pelanggaran hukum/pidana

Harus diteruskan kepada mekanisme penegakan hukum yang berwenang.

Jangan semua masalah dimasukkan ke dalam "pelanggaran kinerja".

XV. USUL PASAL DEFINISI PELANGGARAN KINERJA

Pasal 1 angka 11 diubah menjadi :

"Pelanggaran Kinerja adalah perbuatan atau kelalaian Pengawas Pemilu yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban jabatannya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, standar operasional, tata kerja, atau ketentuan kedinasan yang berlaku dan menimbulkan atau berpotensi menimbulkan gangguan terhadap kualitas, integritas, dan akuntabilitas penyelenggaraan Pengawasan."

Kemudian ditambahkan :

Pasal 1 angka 14

"Pemeriksaan Pelanggaran Kinerja adalah serangkaian tindakan untuk memperoleh, memeriksa, dan menilai bukti serta keterangan guna menentukan ada atau tidak adanya Pelanggaran Kinerja."

XVI. PASAL BARU : PRINSIP PEMERIKSAAN

Saya sangat menyarankan memasukkan pasal khusus.

Pasal 20A

(1) Pemeriksaan Pelanggaran Kinerja dilaksanakan berdasarkan prinsip :
    a. kepastian hukum;
    b. objektivitas;
    c. independensi;
    d. imparsialitas;
    e. proporsionalitas;
    f. praduga tidak bersalah;
    g. akuntabilitas; dan
    h. pemeriksaan yang adil.

(2) Pengawas Pemilu yang diperiksa berhak :
    a. mengetahui dugaan pelanggaran yang disangkakan;
    b. memperoleh kesempatan memberikan klarifikasi;
    c. mengajukan bukti dan saksi;
    d. memperoleh salinan hasil pemeriksaan; dan
    e. memperoleh keputusan secara tertulis.

Ini penting supaya mekanisme internal Bawaslu tidak terkesan sebagai pemeriksaan sepihak.

XVII. PASAL BARU : KLASIFIKASI PELANGGARAN

Pasal 20B

(1) Pelanggaran Kinerja diklasifikasikan menjadi :
    a. ringan;
    b. sedang; dan
    c. berat.

(2) Pelanggaran Kinerja ringan merupakan pelanggaran yang tidak menimbulkan dampak signifikan terhadap pelaksanaan tugas Pengawasan dan masih dapat diperbaiki.

(3) Pelanggaran Kinerja sedang merupakan pelanggaran yang mengganggu pelaksanaan tugas Pengawasan atau menimbulkan kerugian terhadap kualitas pengawasan.

(4) Pelanggaran Kinerja berat merupakan pelanggaran yang secara nyata mengganggu integritas, independensi, profesionalitas, atau akuntabilitas Pengawas Pemilu dan/atau berdampak serius terhadap penyelenggaraan Pemilu.

XVIII. PASAL BARU : SANKSI

Pasal 20C

(1) Sanksi terhadap Pelanggaran Kinerja diberikan berdasarkan tingkat pelanggaran.

(2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
    a. teguran lisan;
    b. teguran tertulis;
    c. perintah melakukan perbaikan;
    d. pembinaan khusus;
    e. evaluasi khusus; dan/atau
    f. rekomendasi pemberhentian atau tindakan lain sesuai dengan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(3) Pemberian sanksi wajib mempertimbangkan :
a. tingkat kesalahan;
b. akibat yang ditimbulkan;
c. unsur kesengajaan atau kelalaian;
d. riwayat pelanggaran;
e. sikap kooperatif; dan
f. keadaan yang meringankan dan memberatkan.

XIX. PASAL BARU : PEMISAHAN PELANGGARAN KINERJA DAN KODE ETIK

Ini juga sangat penting.

Pasal 20D

(1) Dalam hal dugaan perbuatan Pengawas Pemilu merupakan dugaan pelanggaran kode etik, penanganannya dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai kode etik penyelenggara Pemilu.
(2) Dalam hal dugaan perbuatan merupakan dugaan tindak pidana, penanganannya diteruskan kepada lembaga penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Dalam hal suatu perbuatan memenuhi unsur Pelanggaran Kinerja dan pelanggaran kode etik, penanganan dilakukan sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga tanpa menghilangkan kewajiban untuk menjaga independensi dan kepastian hukum.

XX. MASALAH MEKANISME KEBERATAN

Peraturan akan jauh lebih kuat apabila orang yang diperiksa diberikan mekanisme keberatan.

Pasal 20E

(1) Pengawas Pemilu yang dikenai sanksi berdasarkan hasil pemeriksaan Pelanggaran Kinerja dapat mengajukan keberatan secara tertulis.
(2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atas pejabat yang menetapkan sanksi.
(3) Pengajuan keberatan tidak menunda pelaksanaan keputusan, kecuali ditentukan lain berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang.
(4) Keputusan atas keberatan bersifat tertulis dan memuat alasan hukum serta pertimbangan yang menjadi dasar pengambilan keputusan.

XXI. PERMASALAHAN HUKUM YANG HARUS DIJAWAB DALAM PERUBAHAN

Saya melihat sekurang-kurangnya 10 persoalan hukum utama :

No	Permasalahan	Solusi
1	Tumpang tindih pembinaan	Tegaskan jenjang kewenangan
2	Supervisi bercampur dengan pemeriksaan	Pisahkan supervisi dan pemeriksaan
3	Evaluasi dapat menjadi dasar sanksi	Wajib melalui pemeriksaan
4	Tidak ada klasifikasi pelanggaran	Ringan, sedang, berat
5	Hak pihak yang diperiksa belum tegas	Tambahkan hak klarifikasi
6	Kedudukan hasil konsultasi tidak jelas	Tegaskan sebagai pertimbangan
7	Sanksi belum terstruktur	Buat jenis dan parameter
8	Hubungan pelanggaran kinerja dan etik	Buat ketentuan pemisahan

9	Tidak ada mekanisme keberatan yang jelas	Tambahkan keberatan
10	Dokumentasi hasil pembinaan	Wajib tertulis dan terdokumentasi

XXII. HAL YANG MENURUT PALING PENTING : INDEPENDENSI BAWASLU KABUPATEN/KOTA

Perubahan Perbawaslu jangan sampai menyebabkan pembinaan berubah menjadi intervensi hierarkis.

Prinsip yang harus digunakan :

"Pembinaan tidak boleh dimaknai sebagai kewenangan untuk mengambil alih kewenangan Pengawas Pemilu pada tingkat di bawahnya."

Artinya :

Bawaslu Provinsi boleh memberikan pembinaan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota.

Tetapi pembinaan tidak boleh berarti Bawaslu Provinsi dapat memerintahkan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengambil keputusan tertentu yang seharusnya merupakan kewenangan independen Bawaslu Kabupaten/Kota, kecuali memang terdapat dasar hukum yang secara eksplisit memberikan kewenangan tersebut.

Ini penting terutama dalam perkara yang menyangkut :

- penanganan pelanggaran;
- penyelesaian sengketa;
- pengawasan tahapan;
- rekomendasi;
- keputusan kelembagaan.

XXIII. RUMUSAN PASAL PRINSIP INDEPENDENSI

Saya menyarankan ditambahkan :

Pasal 5A

(1) Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan tidak boleh mengurangi independensi Pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya.
(2) Pengawas Pemilu pada tingkat yang lebih tinggi dilarang melakukan intervensi terhadap proses pengambilan keputusan Pengawas Pemilu pada tingkat di bawahnya kecuali berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.
(3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat penguatan kapasitas, pengendalian kualitas, koreksi administratif, dan pencegahan terjadinya pelanggaran.
(4) Dalam hal terdapat dugaan pelanggaran kinerja, penyelesaiannya dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan ini.

XXIV. REKOMENDASI UTAMA

Berdasarkan kajian tersebut, saya merekomendasikan Perbawaslu Nomor 15 Tahun 2020 tidak sekadar diubah secara redaksional, tetapi direkonstruksi pada beberapa bagian penting.

1. Penataan ulang struktur kewenangan
   Harus jelas : Bawaslu RI → Bawaslu Provinsi → Bawaslu Kabupaten/Kota → Panwaslu Kecamatan → PKD/PTPS.
   Bawaslu sendiri telah mengidentifikasi kebutuhan memperjelas struktur tersebut dalam proses perubahan Perbawaslu 15/2020.
2. Pisahkan tiga konsep
   Pembinaan ≠ Supervisi ≠ Pemeriksaan Pelanggaran Kinerja.
   Ini harus menjadi prinsip utama perubahan.
3. Evaluasi tidak boleh otomatis menjadi sanksi
   Evaluasi hanya menjadi indikasi awal.
   Jika terdapat dugaan pelanggaran, harus masuk pemeriksaan.
4. Wajib ada due process
   Pihak yang diperiksa harus :
   - mengetahui dugaan;
   - diberi kesempatan klarifikasi;
   - dapat memberikan bukti;
   - dapat memberikan saksi;
   - menerima hasil pemeriksaan;
   - memperoleh keputusan tertulis.
5. Buat klasifikasi pelanggaran
   Ringan – sedang – berat.
6. Buat parameter sanksi
   Sanksi harus proporsional dengan tingkat kesalahan.
7. Tegaskan hubungan dengan DKPP
   Pelanggaran etik tidak boleh diselesaikan dengan mekanisme pelanggaran kinerja apabila substansinya merupakan kewenangan DKPP.
8. Tegaskan batas konsultasi
   Hasil konsultasi adalah pertimbangan dan tidak boleh otomatis mengambil alih kewenangan pengambilan keputusan.
9. Digitalisasi pembinaan
   Setiap :
   - supervisi;
   - konsultasi;
   - evaluasi;
   - pemeriksaan;
   - keputusan;
   - tindak lanjut

   perlu terdokumentasi secara digital sehingga memiliki audit trail.
10. Tambahkan mekanisme keberatan
    Hal ini penting untuk menjamin fairness dan mencegah keputusan yang bersifat sepihak.

XXV. KESIMPULAN

Secara hukum, Perbawaslu Nomor 15 Tahun 2020 masih relevan karena memang dibentuk sebagai instrumen pembinaan dan pengawasan berjenjang dan sampai sekarang tercatat masih berlaku.Namun berdasarkan evaluasi normatif, terdapat kebutuhan untuk melakukan perubahan substansial.

Masalah terbesar bukan terletak pada keberadaan kewenangan pembinaan, melainkan pada batas antara pembinaan, pengawasan, evaluasi, pemeriksaan dan pemberian sanksi.

Karena itu, perubahan Perbawaslu harus dibangun dengan konstruksi :

PEMBINAAN → SUPERVISI → PEMANTAUAN → EVALUASI → INDIKASI PELANGGARAN → PEMERIKSAAN → KEPUTUSAN → SANKSI → KEBERATAN → TINDAK LANJUT.

Dengan konstruksi tersebut, pembinaan tidak berubah menjadi instrumen intervensi, sementara pelanggaran kinerja tetap dapat ditangani secara tegas, objektif, transparan dan akuntabel.

Dan yang sangat menarik, arah kajian ini sejalan dengan proses perubahan yang memang sedang disusun Bawaslu, khususnya untuk memperjelas ruang lingkup pembinaan dan menghindari tumpang tindih kewenangan antarjenjang.

Catatan : Rumusan pasal perubahan di atas adalah usulan akademik/normatif, bukan bunyi Perbawaslu perubahan yang sudah ditetapkan. Jadi untuk naskah resmi, rumusan tersebut harus ditempatkan sebagai "Usulan Perubahan" atau "Rekomendasi Rumusan Norma", bukan dikutip sebagai peraturan yang sudah berlaku.