

**REKONSTRUKSI PENYELESAIAN PELANGGARAN
ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT
ASPEK KEPASTIAN HUKUM**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Derajat Gelar S-2
Program Studi Magister Ilmu Hukum**



Disusun oleh:

MUH IKHWANUDIN ALFIANTO

202110380211053

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG
DESEMBER 2025**

**REKONSTRUKSI PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI
PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT
ASPEK KEPASTIAN HUKUM**

**MUH IKHWANUDIN ALFIANTO
202110380211053**

**Telah disetujui
Pada hari/ tanggal, 24 Januari 2025**

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Surya Anoraga, SH, M.Hum


Dr. Catur Wido Haruni, SH, M.Si, M.Hum

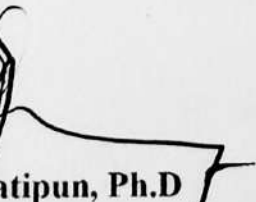
Direktur

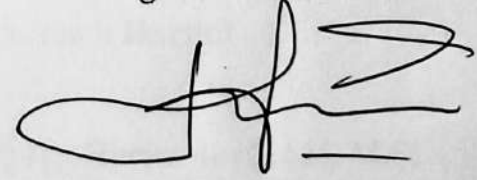
Ketua Program Studi

Program Pascasarjana

Magister Hukum




Prof. Latipun, Ph.D


Assoc. Prof. Dr. Herwastoeti, S.H., M.Si

T E S I S

MUH IKHWANUDIN ALFIANTO

202110380211053

Telah dipertahankan di depan Dewan Pengujipada hari/ tanggal 24 Januari 2025 dan dinyatakan memenuhi syarat sebagai kelengkapan memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjanan Universitas Muhammadiyah Malang

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

- Ketua / Penguji** : **Dr.Surya Anoraga, SH, M. Hum**
- Sekretaris / Penguji** : **Dr.Catur Wido Haruni,SH, M. Si, M. Hum**
- Penguji** : **Prof. Dr. Rahayu Hartini**
- Penguji** : **Assc. Prof. Dr. Herwastoeti, SH, M.Si**

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **MUH IKHWANUDIN ALFIANTO**
NIM : **202110380211053**
Program Studi : **Magister Hukum**

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa:

1. **TESIS** dengan judul: **“REKONSTRUKSI PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT ASPEK KEPASTIAN HUKUM”** adalah karya saya dan dalam naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, baik sebagian maupun keseluruhan, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dalam daftar pustaka.
2. Apabila ternyata dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur **PLAGIASI**, saya bersedia Tesis ini **DIGUGURKAN** dan **GELAR AKADEMIK YANG TELAH SAYA PEROLEH DIBATALKAN**, serta diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
3. Tesis ini dapat dijadikan sumber pustaka yang merupakan **HAK BEBAS ROYALTY NON EKSKLUSIF**. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Malang, 24 Januari 2025

Yang menyatakan,



MUH IKHWANUDIN ALFIANTO

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT sebab atas segala rahmat dan karunia-Nya, Penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “**REKONSTRUKSI PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT ASPEK KEPASTIAN HUKUM**” tesis ini merupakan salah satu persyaratan untuk dapat dinyatakan lulus dari Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

Penulis berharap Tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan pemerhati hukum. Selanjutnya, penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada para pihak yang mendukung dalam penyelesaian tugas akhir ini. Secara khusus terimakasih penulis sampaikan kepada :

1. Asoc. Prof. Dr. Herwastoeti, S.H.,M.Si selaku Ketua Prodi Magister Hukum;
2. Dr. Surya Anoraga, SH, M.Hum, selaku Pembimbing Utama;
3. Dr. Catur Wido Haruni, SH, M.Si, M.Hum selaku Pembimbing Pendamping;
4. Para Dosen Prodi Magister Hukum UMM dan mahasiswa prodi Magister Hukum khususnya angkatan 2021 atas diskusi dan candaannya selama kuliah;
5. Teman-teman Bawaslu Kabupaten/Kota se Jawa Timur atas masukan dan diskusinya selama pelaksanaan Pilkada 2024, khususnya Bawaslu Kabupaten Ngawi, Madiun, Magetan, Pacitan, Trenggalek dan Kota Madiun;
6. Kedua orantua saya, juga kepada Zulaikha Agustina, Aqila, Hanina, Hilman penyemangat hidupku;
7. Para pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Penulisan tugas akhir ini sudah layak untuk mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum dan dipertahankan dihadapan penguji. Sumbangsih pemikiran yang berbentuk kritik dan saran sangat dibutuhkan oleh penulis untuk perbaikan di masa yang akan datang. Semoga Tugas Akhir ini bisa memberi manfaat untuk kita semua. Amin.

Malang, Januari 2025

MUH IKHWANUDIN ALFIANTO

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
ABSTRAK.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Ruang Lingkup Penelitian.....	8
F. Sistematika Penulisan	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA / TEORI	14
A. Tinjauan tentang Rekonstruksi	14
B. Tinjauan tentang Kepastian Hukum.....	15
C. Tinjauan tentang Pemilihan Umum	17
D. Tinjauan tentang Pelanggaran Administrasi.....	22
BAB III PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	27
A. Konstruksi dan Problem Hukum dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada	27
1. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pilkada di Bawaslu	35
2. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada di KPU..	44
3. Problem hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada	47
a. Kajian Bawaslu vs Telaah Hukum KPU.....	49

b. Tidak Ada Eksekusi Akhir di KPU.....	50
c. Pelanggaran Administrasi vs Kesalahan Administrasi di Bawaslu	51
B. Rekonstruksi dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada.....	53
BAB IV PENUTUP.....	60
A. Kesimpulan.....	60
B. Saran.....	61
DAFTAR PUSTAKA.....	62

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel 1	Perbandingan definisi pelanggaran administratif dalam beberapa Undang-Undang pemilihan dan Undang-Undang Pilkada
Tabel 2	Identifikasi Kewenangan Bawaslu dan KPU dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada
Tabel 3	Usulan rekonstruksi regulasi dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada.
Gambar 1	Alur penyelesaian penanganan pelanggaran administrasi pemilihan kepala daerah.
Gambar 2	Alur penyelesaian penanganan pelanggaran administrasi pemilihan di Bawaslu
Gambar 3	Alur penyelesaian “kesalahan administrasi” pengawasan pemilihan di Bawaslu.
Gambar 4	Alur penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada di KPU.
Gambar 5	Alur problem hukum penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada.

ABSTRAK

Kemunculan pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada itu dipandang sebagai elemen penting yang harus ada penanganan atau penyelesaian yang bertumpu pada keadilan dan kepastian hukum serta kemanfaatan hukum. Di Indonesia, penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pilkada diselesaikan oleh banyak lembaga sehingga berisiko terjadinya tumpang tindih kewenangan. Misalnya terdapat kekaburan norma dalam Undang-Undang Pilkada yang dapat dilihat dari kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi dimana disebutkan bahwa Bawaslu diberikan kewenangan untuk membuat “rekomendasi” ke KPU atas hasil kajiannya dalam penyelesaian pelanggaran administrasi. Setelah KPU menerima rekomendasi dari Bawaslu sesuai tingkatannya, maka KPU “masih” diberikan kewenangan juga oleh Undang-Undang Pilkada untuk “memeriksa dan memutus” pelanggaran administrasi Pilkada. Adanya 2 mekanisme dan prosedur diatas (Kajian Bawaslu dan Telaah Hukum KPU) dapat menimbulkan hasil yang berbeda dari keduanya dan proses pengulangan terhadap hal yang sama. Problem hukum tersebut jika dicermati merupakan problem sejak dari “hulu”nya yaitu dalam pasal 139 dan 140 Undang-Undang Pilkada dimana dua lembaga (Bawaslu dan KPU) diberikan kewenangan yang nyaris sama sehingga menimbulkan kekaburan norma bahkan pertentangan norma yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, maka perlu adanya upaya untuk menghadirkan norma/ketentuan hukum (rekonstruksi regulasi) yang terdapat kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggarannya.

Kata Kunci :

Pemilihan kepala daerah, pelanggaran administrasi, kepastian hukum, rekonstruksi regulasi.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum memberikan jaminan secara konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat, bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara berada di tangan rakyat. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹ Sementara dalam Pasal 18 ayat (4)² terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah diatur bahwa;

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Frase “dipilih secara demokratis” telah dimaknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota menjadi Undang-Undang, untuk selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pilkada dalam penelitian ini.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pilkada disebutkan;

“Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”³.

¹ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Ibid, pasal 18 ayat (4).

³ Lihat pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pada negara demokratis, proses pemilihan tidak hanya diukur pada saat proses penyelenggaraannya saja. Namun, juga dinilai dari bagaimana negara tersebut dalam menyelesaikan persoalan pemilihan yang terjadi. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu tujuan Pemilu adalah untuk melaksanakan kedaulatan di lembaga peradilan⁴.

Pada pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada, tidak bisa dipungkiri akan muncul suatu pelanggaran karena ada kompetisi dan persaingan antar pasangan calon kepala daerah yang mempunyai tujuan menang. Namun, kemunculan pelanggaran itu tidak dapat dipandang sebagai kelemahan dari suatu sistem pemilihan namun sebagai elemen penting yang harus ada penanganan atau penyelesaian yang bertumpu pada keadilan dan kepastian hukum serta kemanfaatan hukum.

Di Indonesia, penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pilkada diselesaikan oleh banyak lembaga sehingga berisiko terjadinya tumpang tindih kewenangan. Ada Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, KPU, DKPP, PTTUN, MA dan MK. Banyaknya lembaga yang terlibat setidaknya akan menjadi salah satu ruang tidak efektifnya proses penyelesaiannya dan akan menyebabkan bertambah panjang birokrasi penyelesaiannya.

Disamping itu juga terdapat kekaburan norma dalam Undang-Undang Pilkada. Misalnya dapat dilihat dari kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Dalam pasal Pasal 139 Undang-Undang Pilkada disebutkan⁵; “

- (1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota *membuat rekomendasi atas hasil kajiannya* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan;
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota *wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu* Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm 9.

⁵ Lihat pasal 139 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

- (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota *menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu* Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya”.

Ouput dalam penyelesaian pelanggaran administrasi oleh Bawaslu adalah “rekomendasi” ke KPU sesuai tingkatannya. Kemudian KPU sesuai tingkatannya “wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu” dan “menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu”.

Namun dalam pasal selanjutnya yaitu pasal 140 Undang-Undang Pilkada disebutkan⁶: “

- (1) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota *memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai *tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi* Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU.”

Dari pasal 140 tersebut dapat dipahami bahwa setelah KPU menerima rekomendasi dari Bawaslu sesuai tingkatannya, maka KPU “masih” diberikan kewenangan juga oleh Undang-Undang untuk “memeriksa dan memutus” pelanggaran administrasi Pilkada dan sebagaimana diatur dalam pasal 140 ayat (2), KPU juga diberikan kewenangan menyusun peraturan KPU tentang tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi. Dengan kata lain terdapat dualisme kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, yaitu kewenangan kepada Bawaslu dan juga kepada KPU.

Implikasi dari kedua pasal tersebut ;

1. Bawaslu menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu 8 Tahun 2020 sebagaimana diubah dengan Peraturan Bawaslu 9 Tahun 2024 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada. Juga menerbitkan Perbawaslu 6 Tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada.

⁶ Ibid., pasal 140

2. KPU menyusun dan menetapkan Peraturan KPU 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada dan menjelang masa akhir kampanye (tanggal 21 Oktober 2024) menetapkan Keputusan KPU Nomor 1531 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Dokumen Hukum Penanganan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;

Dari 2 lembaga tersebut, yaitu Bawaslu dan KPU masing-masing menyusun peraturan terkait penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Dari 2 peraturan tersebut, Bawaslu dalam melakukan proses penanganan pelanggaran administrasi Pilkada telah melalui proses panjang yaitu sejak melakukan kajian awal saat ada laporan yang masuk dari masyarakat, lalu melakukan registrasi laporan jika memenuhi syarat formil dan materiil, memanggil para pihak (pelapor, terlapor, para saksi dan ahli) untuk dilakukan klarifikasi/dimintai keterangan dibawah sumpah, pengumpulan bukti-bukti dan pemberkasan serta terakhir dengan kajian dan rapat pleno untuk menentukan perkara tersebut sampai pada suatu kesimpulan dinyatakan melanggar atau tidak.

Sementara KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu masih melakukan “Telaah Hukum” untuk menentukan keterpenuhan unsur pelanggaran atau tidak. Lalu melakukan Rapat Pleno untuk memeriksa dan memutus penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada berdasarkan hasil telaah Hukum. Hal ini mengakibatkan proses terlalu lama dan tidak efektif dan efisien karena mengulang hal yang sama.

Selain itu, adanya 2 mekanisme dan prosedur diatas dapat menimbulkan hasil yang berbeda antara “Kajian” Bawaslu dan “Telaah Hukum” KPU sehingga dapat muncul ketidakpastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Di satu sisi hasil “Kajian” Bawaslu menyatakan ada pelanggaran, sementara menurut “Telaah Hukum” KPU menyatakan sebaliknya yaitu tidak ada pelanggaran.

Sebagai contoh pelanggaran pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) misalnya banner, baliho, umbul-umbul dan lain-lain yang melanggar ketentuan selama masa kampanye Pilkada 2024, meskipun telah direkomendasikan kepada KPU dan jajarannya oleh Bawaslu beserta jajarannya bahwa ada pelanggaran administrasi dalam pemasangan APK yang harus ditindak oleh KPU, namun KPU tidak menindaklanjuti dengan berbagai alasan. Sehingga dapat dilihat selama masa kampanye jarang sekali ada pembersihan atau penurunan APK yang melanggar ketentuan.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Trenggalek⁷, rekomendasi Bawaslu Kabupaten Trenggalek, dalam hal ini Panwascam Trenggalek dengan surat Nomor 001/PM.02.02/K.JI-27-11/11/2024 tentang Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Pemilihan terkait dengan pemasangan 54 APK yang melanggar ketentuan, oleh KPU, dalam hal ini PPK kecamatan Trenggalek hanya dijawab dengan surat Nomor 134/PL.02.4-SD/35.03.011/2024 yang isinya adalah;

1. Alat Bukti yang diberikan Panwascam Trenggalek berupa foto pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang termuat dalam Lampiran Surat Panwascam Trenggalek Nomor: 001/PM.02.02/K. JI-27-11/11/2024 point nomor (2 sampai 50 kecuali 10) merupakan wewenang KPU Provinsi Jawa Timur dan bukan kewenangan PPK Kecamatan Trenggalek (KPU Kabupaten Trenggalek). Atas saran rekomendasi tersebut telah kami komunikasikan berjenjang ke KPU Kabupaten Trenggalek dan KPU Provinsi Jawa Timur untuk disampaikan kepada Penyedia (Pihak yang ditunjuk Pasangan Calon dalam pemasangan APK).
2. Alat Bukti yang diberikan Panwascam Trenggalek berupa foto pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek yang termuat dalam Lampiran Surat Panwascam Trenggalek Nomor: 001/PM.02.02/K. JI-27-11/11/2024

⁷ Bawaslu Kabupaten Trenggalek, Dokumen Penanganan Pelanggaran Pilkada 2024.

point nomor (1,10, 52-54) bukan merupakan Desain APK yang difasilitasi oleh KPU Kabupaten Trenggalek yang telah disetujui oleh KPU Kabupaten Trenggalek, Tim Pasangan Calon dan Penyedia (Pihak Terkait)⁸.

Dari jawaban surat jajaran KPU tersebut (PPK kecamatan Trenggalek) atas rekomendasi Panwascam Trenggalek bahwa KPU dan jajarannya hanya menjawab dengan surat dan melempar tanggung jawab atau kewenangan kepada pihak lain. Seharusnya KPU dan jajaran yang mempunyai kewenangan untuk menyurati atau memerintahkan pihak lain, yaitu penyedia jasa pemasangan APK untuk memindahkan APK yang melanggar ketentuan.

Dan sampai akhir masa kampanye Pilkada 2024 tidak ada penurunan/pemindahan APK yang melanggar ketentuan. Pembersihan dan penurunan APK secara keseluruhan hanya dilakukan pada 3 hari masa tenang sebelum hari pemungutan dan penghitungan suara dimana masa tenang selama 3 hari merupakan masa tidak boleh ada kampanye dalam bentuk apapun, oleh siapapun termasuk kampanye dengan APK.

Hasil koordinasi dan komunikasi PPK kecamatan Trenggalek dengan KPU Kabupaten Trenggalek dan KPU Provinsi Jawa Timur juga tidak membuahkan hasil, artinya pemasangan APK yang melanggar ketentuan tidak ada tindak lanjut dari KPU dan jajaran, hanya dijawab dengan prosedur dan lempar tanggung jawab yang bukan merupakan kewenangannya. Ada sebuah pertanyaan besar, jika demikian apakah gunanya pengaturan dan larangan kampanye khususnya terkait dengan pemasangan APK jika aturan tersebut tidak bisa ditegakkan.

Problem hukum tersebut jika dicermati merupakan problem sejak dari “hulu”nya yaitu dalam pasal 139 dan pasal 140 Undang-Undang Pilkada dimana Bawaslu dan KPU diberikan kewenangan yang hampir sama sehingga menimbulkan dualisme kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada yang menyebabkan pertentangan norma

⁸ Ibid

sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum. Bahwa untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, maka perlu adanya upaya untuk menghadirkan norma/ketentuan hukum (rekonstruksi regulasi) yang terdapat kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran dan ada kejelasan siapa yang diberikan kewenangan atau bertanggung jawab untuk menyelesaikannya.

Dari ketidakpastian norma/ketentuan hukum maka akan melahirkan penerapan hukum yang berbeda-beda antar satu daerah dengan daerah lain dan dapat memicu potensi masalah lain di lapangan khususnya antar lembaga penyelenggara pemilu dan juga antar pasangan calon kepala daerah. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui konstruksi dan problem hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada yang berlaku saat ini dan rekonstruksi regulasinya sebagai jalan keluar atas permasalahan tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dalam Tesis ini dirumuskan masalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana konstruksi dan problem hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada saat ini?
2. Bagaimana rekonstruksi dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada menurut aspek kepastian hukum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian, maka didapatkan tujuan penelitian yaitu;

1. Mengetahui konstruksi dan problem hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada saat ini;
2. Mengetahui rekonstruksi dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada menurut aspek kepastian hukum.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Penulis

Mencari problem hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada saat ini.

2. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan dalam penerapan Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada .

3. Bagi Penyelenggara Pemilu

Memberikan masukan mengenai problematika Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada sehingga bisa dicarikan solusi untuk pemecahannya.

4. Bagi Penyusun Undang-Undang

Memberikan bahan masukan mengenai rekonstruksi regulasi Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada .

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor penting dalam menunjang suatu proses penelitian, yaitu berupa penyelesaian suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan suatu cara yang harus ditempuh sebagai upaya pencarian atau menemukan temuan baru berupa pengetahuan yang benar.⁹

1. Jenis Penelitian

Dikarenakan penelitian ini menganalisis permasalahan pengaturan tentang produk hukum, khususnya tentang penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada maka jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang fokus untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹⁰

⁹ Fifik Wiryani, "Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum", (Malang: UMM, 2020), hlm. 1.

¹⁰ Johnny Ibrahim, "Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif", (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 295.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)¹¹, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan obyek penelitian mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.

3. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini terbagi ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum utama yang dapat dijadikan jawaban terhadap masalah penelitian.¹² Seperti peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang;
- 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota menjadi Undang-Undang;
- 4) Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

¹¹ *Ibid*, hlm. 3.

¹² Beni Ahmad Saebani, “*Metode Penelitian Hukum*”, Bandung: Pustaka Setia, 2008, hlm. 158.

sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024;

- 5) Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2024 Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota;
- 6) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
- 7) Keputusan KPU Nomor 1531 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Dokumen Hukum Penanganan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku maupun jurnal ilmiah dan situs internet yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan serta ilmu perundang-undangan.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan dengan cara sebagai berikut;

- a. Studi dokumen dengan cara menginventarisasi dokumen hukum yang terkait dengan penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada misalnya Undang-Undang Pilkada, Peraturan Bawaslu dan Peraturan KPU serta Petunjuk Teknis penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada;
- b. Studi kepustakaan dengan cara menginventarisasi, buku-buku, jurnal ilmiah maupun situs internet yang membahas mengenai penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, misalnya jurnal Bawaslu dan jurnal KPU, buku-buku yang terkait

dengan Hukum Tata Negara, Demokrasi dan Pemilu dan sebagainya.;

5. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif, yang memfokuskan penganalisisan terhadap penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Hal ini dilakukan dengan cara mencermati norma-norma hukum dengan pendekatan yang disebut oleh Sudikno Mertokusumo¹³ dengan penafsiran interpretasi sistematis atau logis, yaitu metode penafsiran hukum yang menafsirkan Undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Interpretasi ini dilakukan karena sejatinya undang-undang selalu berkaitan dengan undang-undang/peraturan lainnya.

Pertama akan membahas konstruksi penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Dalam bahasan ini akan meliputi; lembaga yang diberikan kewenangan dalam menangani dan menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilkada, yaitu KPU dan Bawaslu baik yang diatur dalam Undang-Undang maupun peraturan KPU dan peraturan Bawaslu.

Selanjutnya akan membahas persoalan/problematika hukum yang muncul dalam ketentuan/norma yang membahas tentang penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan Kepala Daerah. Yang terakhir adalah membahas dan merekomendasikan model ideal (usulan rekonstruksi regulasi) penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.

F. Sistematika Penulisan

Adapun penyusunan penulisan ini, penulis membagi ke dalam 4 bab yang masing-masing terdiri dari sub-sub bab untuk mempermudah dalam pemahaman. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

¹³ <https://www.hukumonline.com/berita/a/metode-penafsiran-hukum-mertokusumo-pitlo-lt6331ab71b721c/>, diakses tanggal 15 Desember 2024.

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam penulisan tesis ini pendahuluan terbagi atas beberapa sub bab yang terdiri dari latar belakang sebagai pengantar dan penjelasan terhadap permasalahan. Rumusan masalah yang menggunakan dua permasalahan. Tujuan penulisan, merupakan penyampaian yang akan dilakukan penulis dalam pembuatan penulisan tesis ini. Manfaat penulisan merupakan harapan yang akan didapatkan dari penulisan tesis ini, serta kegunaan penulisan bagi masyarakat, penyelenggara pemilu dan penyusun Undang-Undang. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan kajian peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun sistematika dalam penelitian hukum ini terdiri dari Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka merupakan penggunaan beberapa terminologi yang akan digunakan penulis untuk memfokuskan permasalahan yang akan dibahas. Dalam tinjauan pustaka, maka batasan yang dibuat sesuai dengan kajian pustaka yang ada dan disertai dengan pendapat ahli yang didapatkan penulis melalui studi kepustakaan. Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai teori-teori mengenai kepastian hukum, tentang demokrasi dan pemilu, pelanggaran administrasi dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian mengenai penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini merupakan inti atau hasil pembahasan/penelitian hukum yang dibuat oleh penulis. Dalam bab ini akan diuraikan tentang pembahasan dari rumusan masalah yang diangkat oleh

penulis yaitu problematika dalam pengaturan penyelesaian pelanggaran administrasi dalam Pilkada dan masukan untuk rekonstruksi regulasi penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi dalam Pilkada sebagai masukan untuk pemecahan masalah dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini merupakan bab terakhir dimana berisikan kesimpulan dari pembahasan bab sebelumnya serta berisi saran penulis dalam menanggapi permasalahan yang menjadi fokus kajian serta berisi saran penulis sehingga diharapkan akan menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA / TEORI

A. Konsep Rekonstruksi

Rekonstruksi berasal dari kata konstruksi. Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia¹ berasal dari kata „konstruksi“ berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan „re“ pada kata konstruksi menjadi „rekonstruksi“ yang berarti pengembalian seperti semula. Konstruksi dapat diartikan sebagai susunan dan hubungan bahan bangunan sedemikian rupa sehingga penyusunan tersebut menjadi satu kesatuan. Rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) menurut perilaku/ tindakan; pengulangan kembali (seperti semula).

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.² Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, h. 942.

² B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, h. 469.

B. Tinjauan Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum³.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan yang sifatnya subjektif.⁴

Dari banyak uraian mengenai teori kepastian hukum menurut para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yaitu bahwa adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan multi tafsir dalam hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antar peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan.

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak

³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

⁴Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian⁵.

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut.

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.⁶

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.

Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal berikut ;

- a. Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh.

⁵Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

⁶Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: memahami dan memahami hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal 59

- b. Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya.
- c. Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
- d. Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.
- e. Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan⁷.

C. Tinjauan tentang Pemilihan Umum

Pemilihan Umum Pemilihan Umum yang kemudian disebut dengan Pemilu merupakan institusi modern yang telah menjadi tanda bagi semua negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis.⁸ Kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat begitulah pemaknaan demokrasi oleh Abraham Lincoln. Demokrasi yang keseluruhan sistem penyelenggara negara yang pada hakikatnya diperoleh dari rakyat dan diperuntukkan bagi seluruh rakyat. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.⁹

Apabila dilihat jumlah rakyat Indonesia yang jumlahnya jutaan terdiri dari keberagaman suku, agama, etnis, tentulah menjadi tidak mungkin apabila secara perorangan melaksanakan kebijakannya secara murni dalam pemerintahan. Sehingga dalam hal ini dibuatlah formula bagaimana rakyat tetap dapat menentukan kehendaknya dengan cara dilakukan melalui sistem perwakilan, yang dalam bahasa Jimly

⁷ Soeroso, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta

⁸ Sigit Pamungkas. 2012. *Pemilu, Perilaku Pemilih dan Kepartaian*. IDW Press. Yogyakarta. hlm 3

⁹ Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press. Jakarta hlm 241

Asshiddiqie sebagai sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung¹⁰.

Maka tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah ada demokrasi. Dalam hal ini Syamsuddin Haris, menjelaskan fungsi pemilihan umum sebagai sarana¹¹:

- a. Legitimasi Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan.
- b. Fungsi Perwakilan Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum rakyat menentukan wakil yang dapat dipercaya untuk menduduki jabatan legislatif maupun eksekutif.
- c. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, dalam arti pemilihan umum mempunyai keterkaitan dengan sirkulasi elit yang diasumsikan sebagai penguasa yang bertugas dan mewakili masyarakat.
- d. Sarana Pendidikan politik.

Pemilu adalah sarana untuk membentuk perwakilan politik, dengan cara memilih para wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan, maupun memilih pimpinan puncak eksekutif.¹² Secara implementasi Pemilihan Umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum beserta perubahannya dan Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan¹³;

“...Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 168.

¹¹ Syamsuddin Haris, Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia, PPW-LIPI, 1997, hlm. 6-10.

¹² Sigit Pamungkas. Opcit. hlm 3

¹³ Lihat pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Pilkada disebutkan¹⁴,

“...pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Setidaknya, terdapat 3 tujuan pemilu di Indonesia yaitu untuk;

- a. Melakukan Pergantian Pemerintah secara damai dan tertib,
- b. Melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, dan
- c. Melaksanakan hak asasi yang dimiliki oleh warga negara.

Sedangkan, tujuan pemilu menurut pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mempunyai tujuan sebagai berikut :

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis
- b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu;
- e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Ringkasnya di Indonesia dikenal ada 3 jenis Pemilu yang diatur dengan Undang-Undang yang berbeda yaitu ;

- a. Pemilihan Umum Legislatif (Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD);
- b. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu

¹⁴ Lihat pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁵, ada dua hal yang saling bertalian erat dalam suksesi kekuasaan demokrasi modern, yaitu perihal legalitas dan legitimasi. Aspek yang pertama menitikberatkan pada kepastian agar berjalannya Pemilu sesuai dengan aturan main yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam penalaran yang wajar, Pemilu yang baik pasti memerlukan pula regulasi yang baik, yaitu yang memenuhi kaidah demokrasi dan hak asasi. Keterpenuhan atas aspek regulasi ini nantinya akan berdampak pada aspek legitimasi. Bahwa semestinya hasil Pemilu tersebut dipercaya oleh setiap pihak agar tercipta kekuasaan yang *legitimated*. Pemilu yang diselenggarakan tanpa didasari regulasi yang baik, yang dilakukan oleh Penyelenggara yang tidak memiliki integritas, tanpa adanya mekanisme penanganan penegakan hukum yang jelas tentu berpotensi menimbulkan pertanyaan apakah kekuasaan yang dipegang oleh pemenang pemilu tersebut dicapai melalui cara yang sah.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Asas Pemilu memegang nilai yang penting dalam pelaksanaan Pemilu itu sendiri. Asas lebih sekedar visi dan misi, atau kaidah dan motto. Asas merupakan ruh dari pelaksanaan Pemilu itu sendiri. Asas juga menentukan seberapa kualitas Pemilu itu dilaksanakan, serta sejauh mana integritas penyelenggara Pemilu dipertaruhkan.

Berikut penjelasan mengenai makna asas-asas Pemilu yang saat ini diterapkan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum¹⁶;

a. Asas Langsung

¹⁵ Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu; Sebuah Catatan KPU, Biro Advokasi Hukum Dan Penyelesaian Sengketa KPU Tahun 2022, hlm. 4-5.

¹⁶ Dede Rosyada, Memilih dan Dipilih, Jakarta, Pradnya Paramita, 2005, hlm. 40

Rakyat dapat memilih langsung calon pemimpin atau wakilnya yang sesuai dengan pikiran dan hati tanpa bisa diwakili siapapun. Bagi seseorang yang menderita sakit dapat langsung memberikan suaranya dengan pengawasan dari pihak panitia agar kertas yang telah menjadi hak pilihnya tidak diselewengkan atau dibuat ada kecurangan.

b. Asas Umum

Pemilihan umum berlaku bagi siapa saja tidak memandang jenis kelamin, pekerjaan dan status sosial seseorang. Pemilu adalah hak setiap warga negara yang telah memenuhi syarat misalnya telah berusia 17 tahun atau telah menikah serta sehat jasmani rohani (tidak gila).

c. Asas Bebas

Pemilu berlaku untuk segenap warga negara Indonesia yang tinggal di kawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang sedang tinggal di luar negeri. Pemilu dapat dilakukan di negara lain yang sebelumnya telah melewati beberapa prosedur ijin yang resmi dari pihak pemerintah negara itu sendiri dan duta besar, setiap pemilih dapat berhak memilih calon pemimpin dan wakil yang akan dipilihnya tanpa ancaman atau paksaan orang lain.

d. Asas Rahasia

Memilih calon pemimpin tidak bisa diberitahukan pada orang lain bahkan pada pihak panitia sekalipun agar tercipta suasana yang tetap aman, tidak memicu keributan dan saling menghina hanya karena berbeda pilihan. Pihak panitia atau penyelenggara pemilu juga tidak diperbolehkan untuk memberitakan pilihan orang lain (pemilih disabilitas), khususnya pendamping pemilih di bilik suara saat menggunakan hak pilihnya.

D. Tinjauan tentang Pelanggaran Administrasi

Pemilu adalah kompetisi untuk memperebutkan jabatan politik yang memungkinkan pemenangnya untuk mengakses sumber daya

politik dan ekonomi. Peserta pemilu akan melakukan segala cara, termasuk melakukan tindakan melanggar hukum. Pelanggaran pemilu dilakukan dengan modus yang semakin canggih. Vorobyev (2010) sebagaimana dikutip oleh Pramono Ubaid Tantowi, komisioner KPU RI periode 2017-2022 : “kecurangan pemilu merupakan bagian integral dari kompetisi politik.”¹⁷

Pendapat menarik untuk dibahas di bagian ini adalah dari tulisan Fabrice Lehoucq (2003)¹⁸ yang cukup berpengaruh dan banyak disitir oleh para peneliti pemilu. Ditegaskan oleh Lehoucq bahwa pelanggaran pemilu merupakan hal lumrah yang ditemui di banyak system politik. Ada banyak cara yang bisa dilakukan untuk memanipulasi suara, mulai dari pelanggaran prosedural sampai kepada tekanan dan paksaan atau pencurian kotak suara pada saat hari pencoblosan.

Dari berbagai studi, Lehoucq (2003) mencatat beberapa penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dalam pemilu, yakni berkorelasi dengan upaya melindungi kepentingan ekonomi; tingginya tingkat persaingan politik; lemahnya tradisi warga terlibat dalam aktivitas kolektif, lemahnya *civil society organizations*; angka kemiskinan yang tinggi; rendahnya *literacy* warga sehingga lemah kapabilitasnya untuk melindungi kebebasan sipil. Dari berbagai studi tersebut, diakui bahwa sulit untuk melakukan generalisasi atas penyebab terjadinya pelanggaran dalam pemilu¹⁹.

Beberapa akibat yang terjadi jika ada pelanggaran pemilu²⁰;

- a. Menciderai integritas proses dan hasil pemilu.
- b. Sinisme masyarakat bahwa seorang pemimpin telah terpilih melalui pemilu yang curang.

¹⁷ Pramono Ubaid Tantowi, komisioner KPU RI periode 2017-2022, Materi 29 Sistem Penyelenggaraan dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tahun 2018. Pusdik MK RI, 2018, hlm. 3.

¹⁸ Rahmatunnisa, M. Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Padjadjaran, Mengapa Integritas Pemilu Penting?, Jurnal Bawaslu RI Vol. 3 No. 1 2017, hlm. 8

¹⁹ Ibid.

²⁰ Pramono Ubaid Tantowi, op. cit, hlm. 6

- c. Rendahnya legitimasi calon terpilih.
- d. Jatuhnya kepercayaan masyarakat terhadap demokrasi.
- e. Memicu konflik kekerasan.

Sedangkan pelanggaran pemilu bisa dilakukan oleh peserta pemilu, tim kampanye, penyelenggara pemilu, pemerintah, masyarakat dan sebagainya. Sementara itu menurut Lopez-Pintor, pelanggaran dibagi 2 jenis yaitu²¹;

- a. *Outcome determinative fraud* (pelanggaran yang menentukan hasil-hasil pemilu)
- b. *Non-outcome determinative fraud* (pelanggaran yang tidak menentukan hasil pemilu).

Untuk menjelaskan pelanggaran administrasi secara detail maka harus dilihat rumusan dari waktu ke waktu. Pendefinisian pelanggaran administrasi mengalami perubahan dalam beberapa produk Undang-Undang Kepemiluan dan Undang-Undang Pilkada. Untuk melihat sejauh mana perubahan yang dialami, maka disandingkan definisi pelanggaran administrasi dari 3 Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada²² yang dapat dilihat pada tabel ini;

²¹ Ibid, hlm 4

²² Lihat Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Tabel 1
Perbandingan Definisi Pelanggaran Administratif Dalam Beberapa
Undang-Undang Kepemiluan dan Undang-Undang Pilkada

Definisi	UU 7/2017 (tentang Pemilu)	UU 8/2012 (tentang Pileg)	UU 42/2008 (tentang Pilpres)	UU 10/2016 (tentang Pilkada)
Pelanggaran Administratif	Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu (pasal 460)	Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. (pasal 253)	Pelanggaran administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU ini yang bukan merupakan ketentuan Pidana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. (Pasal 191)	Pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tatacara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan. (Pasal 138 UU 1/2015) ---Diubah ; Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. (Pasal 138 UU 8/2015) ²³

²³ Lihat Pasal 138 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Dari tabel tersebut, pendefinisian pelanggaran administratif mengalami perkembangan pada tiap periode Undang-Undang Pemilu. Pada kedua rezim Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilpres dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pileg tersebut pelanggaran administrasi dimaknai sebagai pelanggaran yang diluar pelanggaran etik dan tindak pidana semata. Padahal pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap administrasi penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Dalam artian sempit, administrasi adalah hal atau kegiatan yang berhubungan dengan perihal teknis pembukuan ataupun pencatatan. Ridwan HR mengartikan administrasi sebagai:²⁴

- a. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan administrasi;
- b. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan;
- c. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Kegiatan tata usaha.

Dalam hal ini jika dikaitkan maka, pelanggaran administrasi pemilu adalah keseluruhan proses, prosedur yang berkaitan dengan proses pencapaian tujuan dan kebijakan teknis dalam pelaksanaan pemilu itu sendiri. Berdasarkan pengertian itu maka, pendefinisian terhadap pelanggaran administrasi sudah mulai disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.

Hal ini terkonfirmasi dari data pengawasan pelanggaran administrasi pemilu dalam Catatan Pengawasan Pemilu, bahwa dari data menunjukkan pada Pilkada tahun 2013 dan pemilihan legislatif 2014 lalu, pelanggaran administrasi paling banyak terjadi pada tahap kampanye yaitu sebesar 41,16% dan 62,2%⁶. Sementara untuk gelaran

²⁴ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, cetakan ketujuh, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 28

Pilpres tahun 2014 lalu, bentuk pelanggaran administrasi yang terjadi seperti permasalahan dalam penyusunan DPT (ganda, tidak terdaftar, tidak memenuhi syarat sebagai DPT, tidak diumumkan DPT), kekurangan logistik & rusaknya surat suara, pemasangan APK yang tidak sesuai hingga kesalahan dalam pengisian formulir penghitungan suara dan hilangnya kotak suara. Begitu juga halnya terhadap pelanggaran administrasi pada pilkadaserentak 2015 dan 2017 lalu²⁵.

²⁵ Veri Junaidi dan Adelline Syahda, Kode Inisiatif, Jakarta, Indoneisa, Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam UU 7 tahun 2017, Jurnal Bawaslu RI Vol. 3 No. 1 2017, hlm. 54.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. KONSTRUKSI DAN PROBLEM HUKUM DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

Pada pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada, tidak bisa dipungkiri akan muncul suatu pelanggaran karena ada kompetisi antar pasangan calon yang mempunyai tujuan yang sama yaitu ingin menjadi pemenang atau memperoleh suara terbanyak. Namun, kemunculan pelanggaran itu tidak dapat dipandang sebagai kelemahan dari suatu sistem pemilihan namun elemen penting yang harus ada penanganan atau penyelesaian yang bertumpu pada kepastian hukum.

Dalam Pilkada ada beberapa jenis pelanggaran yaitu pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana dan pelanggaran kode etik. Hal ini diatur dalam pasal 135 Undang-Undang tentang Pilkada yaitu¹: “

- (1) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1) yang merupakan :
 - a. pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP;
 - b. pelanggaran administrasi Pemilihan diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota;
 - c. sengketa Pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu; dan
 - d. tindak pidana Pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia
- (2) Laporan tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak diputuskan oleh Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwas Kecamatan.

Dalam penelitian ini akan memfokuskan pada pelanggaran administrasi pilkada dan penyelesaiannya. Definisi pelanggaran administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 138 dalam Undang-Undang Pilkada yaitu ;

¹ Lihat pasal 135 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

“Pelanggaran administrasi Pemilihan adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan”.

Kewenangan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada diatur dalam pasal 139 dan 140 Undang-Undang Pilkada yaitu kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu untuk mengkaji dan menyusun rekomendasi pelanggaran administrasi Pilkada dan kewenangan kepada KPU untuk memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi Pilkada. Dalam tabel berikut adalah hasil inventarisasi kewenangan baik di Bawaslu dan KPU menurut Undang-Undang Pilkada dan peraturan turunannya, yaitu Peraturan Bawaslu dan Peraturan KPU serta peraturan teknis lainnya.

Tabel 2 ...

Tabel 2**Identifikasi Kewenangan Bawaslu dan KPU dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada**

No	Norma	Kewenangan Bawaslu & KPU	Keterangan
01	Pasal 139 UU Pilkada: Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan;	Bawaslu melakukan kajian dengan memeriksa para pihak dan menyusun rekomendasi untuk disampaikan ke KPU.	Bawaslu diberikan kewenangan untuk melakukan kajian dengan memeriksa pelanggaran administrasi Pilkada lalu menyusun rekomendasi. KPU juga diberikan kewenangan untuk memeriksa lalu memutus pelanggaran administrasi Pilkada.
	Pasal 140 UU Pilkada; KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima;	KPU melakukan pemeriksaan kemudian memutus pelanggaran administrasi Pilkada.	Ada dualisme kewenangan /tumpang tindih dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada yaitu Bawaslu dan KPU sama-sama diberikan kewenangan untuk memeriksa dan berpotensi menghasilkan kesimpulan yang berbeda antara Bawaslu dan KPU.
02	PKPU 15 / 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada	KPU menerbitkan PKPU 15/2024 untuk	Dalam norma/ketentuan PKPU 15/2024 tidak ditemukan siapa saja

No	Norma	Kewenangan Bawaslu & KPU	Keterangan
	<p>Pasal 5 ayat (1); KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan Rapat Pleno berdasarkan Telaah Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan.</p> <p>Pasal 5 ayat (3); KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota segera menindaklanjuti hasil keputusan Rapat Pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan menyampaikan surat tindak lanjut rekomendasi kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.</p>	<p>menindak-lajuti pasal 140 UU Pilkada.</p> <p>Dalam PKPU 15/2024 ini dijelaskan bahwa KPU berwenang memeriksa dengan melakukan Telaah Hukum dan memutus pelanggaran administrasi Pilkada dalam Rapat Pleno KPU lalu menyampaikan hasil tindak lanjutnya ke Bawaslu melalui surat.</p>	<p>pihak yang diberikan kewenangan melakukan eksekusi akhir dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, khususnya jika penyelesaian pelanggaran administrasi itu diluar kelembagaan KPU.</p> <p>Misalnya pelanggaran administrasi berupa pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) di tempat yang dilarang oleh Peraturan KPU.</p> <p>KPU hanya sebatas meminta Tim Kampanye Paslon untuk menurunkannya, namun jika Tim Kampanye tidak menurunkannya, maka tidak ada pihak yang diberikan</p>
	<p>Keputusan KPU Nomor 1531 / 2024 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Dokumen Hukum Penanganan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada</p> <p>BAB II Huruf B angka 2;</p>	<p>Dalam Keputusan KPU 1531/2024 ini ditegaskan kembali bahwa KPU berwenang memeriksa dan</p>	<p>kewenangan untuk menurunkan APK tersebut sampai masa akhir tahapan kampanye.</p>

No	Norma	Kewenangan Bawaslu & KPU	Keterangan
	<p>Dalam memeriksa dan memutus Pelanggaran Administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada angka 1, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menyusun Telaah Hukum sesuai dengan tingkatannya;</p> <p>BAB II Huruf B angka 7 a dan c ;</p> <p>a. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan rapat pleno untuk memutus Pelanggaran Administrasi Pemilihan;</p> <p>c. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menyampaikan hasil tindak lanjut kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota melalui surat dinas.</p>	<p>memutus pelanggaran administrasi Pilkada dengan menyusun Telaah Hukum terlebih dahulu.</p> <p>Lalu KPU melakukan Rapat Pleno untuk memutusnya dan menyampaikan hasil tindak lanjutnya ke Bawaslu melalui surat dinas.</p>	
03	<p>Perbawaslu 8 / 2020 diubah dengan Perbawaslu 9 / 2024 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada.</p> <p>Pasal 2 ayat (1) Perbawaslu 8/2020 ;</p> <p>Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS berwenang melakukan penanganan dugaan pelanggaran Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan</p>	<p>Dalam Pilkada, Bawaslu menjadi pintu masuk semua Pelanggaran Pilkada yang dibedakan menjadi 3 jenis pelanggaran yaitu;</p>	<p>Dalam Perbawaslu 8 / 2020 yang diubah dengan Perbawaslu 9 / 2024 muncul istilah “Pelanggaran Administrasi”, yang didefinisikan sebagai ;</p> <p>Pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang</p>

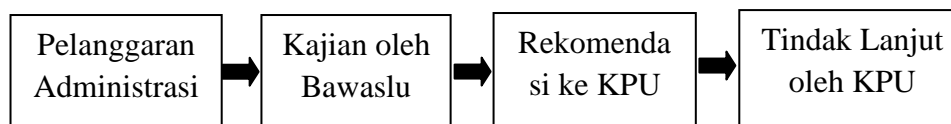
No	Norma	Kewenangan Bawaslu & KPU	Keterangan
	<p>Pemilihan.</p> <p>Pasal 31 ayat (2) Perbawaslu 9/2024 ;</p> <p>Pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:</p> <p>a. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan;</p> <p>b. Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan/atau</p> <p>c. Tindak Pidana Pemilihan.</p> <p>Pasal 1 angka 21 Perbawaslu 9/2024 ;</p> <p>Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.</p>	<p>a. Pelanggaran Kode Etik;</p> <p>b. Pelanggaran Administrasi;</p> <p>c. Tindak Pidana Pemilihan.</p> <p>Disini muncul istilah Pelang-garan Administrasi sebagai salah 1 jenis pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada.</p>	<p>berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.</p> <p>Sementara dalam Perbawaslu 6/2024 pasal 15 ayat (2) muncul istilah “Kesalahan Administrasi”.</p> <p>Istilah tersebut hanya muncul 1 (satu) kali dalam pasal 15 dan tidak ada penjelasan dalam pasal atau ketentuan teknis lainnya.</p> <p>Dengan adanya 2 istilah yang mirip baik secara bahasa maupun secara substansi, namun tidak dijelaskan</p>
	<p>Perbawaslu 6/2024 (Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada)</p> <p>Pasal 15 ayat (2) ;</p> <p>Dalam hal hasil Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat dugaan pelanggaran, Pengawas Pemilihan melakukan:</p> <p>a. saran perbaikan jika terdapat kesalahan administratif;</p>	<p>Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada, jika Bawaslu menemukan ada “Kesalahan Administrasi” maka</p>	<p>batasan/kategori kesalahan administrasi dan pelanggaran administrasi.</p> <p>Hal ini akan menyulitkan Bawaslu di daerah dalam mengimplementasikan penyelesaian pelanggaran administrasi</p>

No	Norma	Kewenangan Bawaslu & KPU	Keterangan
	<p>atau</p> <p>b. pencatatan sebagai Temuan dugaan pelanggaran.</p> <p>Pasal 15 ayat (3);</p> <p>Saran perbaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a harus dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak saran perbaikan disampaikan atau sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan oleh Pengawas Pemilihan.</p>	<p>dapat menyampaikan “Saran Perbaikan” ke KPU.</p> <p>Saran Perbaikan tersebut wajib ditindaklanjuti dalam waktu 3 hari atau sesuai dengan yang ditentukan oleh Bawaslu.</p>	<p>Pilkada, apakah dalam satu peristiwa akan diselesaikan dengan pendekatan “pelanggaran administrasi” atau dengan pendekatan “kesalahan administrasi”, dimana masing-masing istilah tersebut mempunyai mekanisme penanganan dan output yang berbeda.</p>

Jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Beberapa contoh pelanggaran administrasi² adalah sebagai berikut: pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbul-umbul, spanduk, dan lain lain dipasang sembarangan. Undang-Undang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan. Peraturan KPU juga melarang penempatan APK di jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol.

Selain itu, peserta konvoi sering keluar dari jalur yang telah ditetapkan oleh penyelenggara pilkada yaitu KPU. Kampanye rapat umum dilarang dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas na daerah atau zona untuk melakukan kampanye dan tahapan yang paling rentan terjadi pelanggaran administrasi pilkada adalah pada tahapan kampanye pilkada ini.

Untuk penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, dapat disusun alur singkat penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada berdasarkan Undang-Undang Pilkada sebagai berikut:



Gambar 1
Alur Penyelesaian Penanganan Pelanggaran Administrasi Pilkada

Dari alur penyelesaian penanganan pelanggaran administrasi pilkada diatas, dapat dipahami bahwa terdapat 2 (dua) kali proses dalam penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada, yaitu proses penanganan pelanggaran administrasi di Bawaslu dengan proses kajian yang menghasilkan ouput rekomendasi dan penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada di KPU yang merupakan kewajiban melaksanakan tindak lanjut atas rekomendasi dari Bawaslu. Masing-masing proses dapat dijelaskan dalam paparan/penjelasan sebagai berikut ;

² Surbakti, Ramlan, dkk, Penanganan Pelanggaran...,hlm. 20.

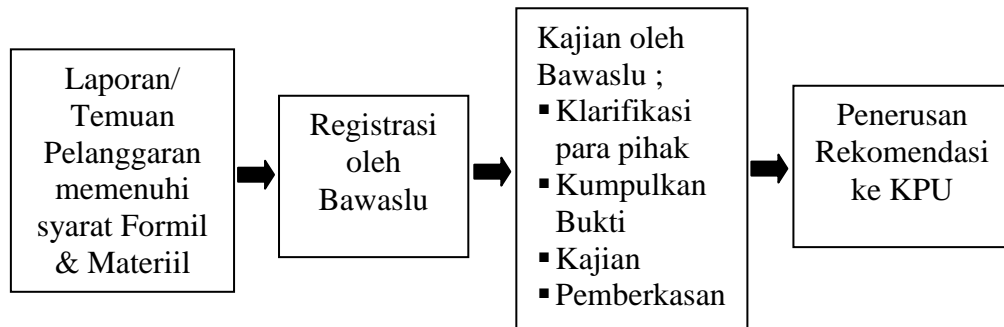
1. PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA DI BAWASLU

Kewenangan untuk memproses pelanggaran administrasi pilkada ini berada di Bawaslu sebagai pintu masuknya. Selanjutnya Bawaslu melakukan kajian yang outputnya adalah rekomendasi yang disampaikan oleh Bawaslu kepada KPU sesuai tingkatan sebagaimana diatur dalam pasal 139 Undang-Undang Pilkada yaitu; “

- (1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan.
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya”.

Untuk mengatur ketentuan lebih teknis tentang pelaksanaan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, maka Bawaslu RI menyusun dan menetapkan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pilkada sebagaimana diubah dengan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020..

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 yang diubah dengan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2024 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada tersebut dapat dibuat alurnya secara singkat sebagai berikut ;



Gambar 2
Alur Penyelesaian Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan di Bawaslu

Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut³ ;

a. Laporan dan Temuan Pelanggaran Pemilihan

- 1) Laporan adalah dugaan Pelanggaran Pemilihan yang disampaikan oleh Pelapor kepada Pengawas Pemilihan.
- 2) Temuan adalah dugaan Pelanggaran Pemilihan yang ditemukan dari hasil pengawasan Pengawas Pemilihan pada setiap tahapan.
- 3) Pelapor adalah WNI yang memiliki hak pilih pada Pemilihan setempat, pemantau Pemilihan, dan/atau peserta Pemilihan.
- 4) Terlapor adalah pihak yang diduga melakukan pelanggaran Pemilihan.
- 5) Laporan disampaikan paling lama 7 hari terhitung sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya Pelanggaran Pemilihan.
- 6) Dalam menyampaikan Laporan, pelapor dapat diwakilkan oleh pihak yang ditunjuk berdasarkan surat kuasa khusus.

b. Jenis Pelanggaran Pemilihan

³ Lihat Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 202.

- 1) Pelanggaran Pemilihan adalah tindakan yang bertentangan, melanggar, atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilihan.
- 2) Jenis dugaan Pelanggaran Pemilihan:
 - a) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan;
 - b) Pelanggaran administrasi Pemilihan; dan/atau
 - c) Tindak Pidana Pemilihan;
 - d) Pelanggaran peraturan perundang-undangan lain.
- 3) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan.
- 4) Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.
- 5) Tindak Pidana Pemilihan adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pilkada.

c. Penyampaian Laporan

- 1) Laporan disampaikan dengan cara:
 - a) menyampaikan laporan secara langsung di kantor Sekretariat Bawaslu sesuai dengan tempat terjadinya dugaan pelanggaran;
 - b) menyampaikan Laporan melalui sarana teknologi informasi
Laporan dugaan pelanggaran Pemilihan.
- 2) Penyampaian Laporan dilaksanakan: pukul 08.00-16.00 (Hari Senin-Kamis); dan pukul 08.00-16.30 (Hari Jumat).
- 3) Ketentuan waktu penyampaian Laporan dikecualikan pada masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, serta rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara (dilakukan dalam waktu 1x24 jam).

- 4) Penyampaian laporan melalui sarana teknologi informasi dilaksanakan berdasarkan juknis mengenai mekanisme penyampaian laporan melalui sarana teknologi informasi penanganan Laporan.
- 5) Hari adalah 1x24 jam dalam hari menurut kalender.

d. Kajian Awal

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan membuat kajian awal terhadap Laporan paling lama 2 hari terhitung sejak Laporan disampaikan.
- 2) Kajian awal dilakukan untuk meneliti:
 - a) keterpenuhan syarat formal dan syarat materiel Laporan;
 - b) jenis dugaan pelanggaran.
 - c) permintaan pengambilalihan Laporan;
 - d) pelimpahan Laporan sesuai dengan tempat terjadinya dugaan Pelanggaran Pemilihan;
 - e) pencabutan Laporan oleh Pelapor; dan/atau
 - f) penghentian Laporan yang telah diselesaikan oleh Pengawas Pemilihan sesuai dengan tingkatannya, jika ada.
- 3) Syarat formal meliputi:
 - a) nama dan alamat Pelapor;
 - b) pihak terlapor; dan
 - c) waktu penyampaian pelaporan tidak melebihi 7 hari sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya dugaan pelanggaran.
- 4) Syarat materiel meliputi:
 - a) waktu dan tempat kejadian dugaan Pelanggaran Pemilihan;
 - b) uraian kejadian dugaan Pelanggaran Pemilihan; dan
 - c) bukti.
- 5) Laporan yang telah memenuhi syarat dicatatkan dalam buku registrasi Laporan dan diberi nomor Laporan.

- 6) Laporan dinyatakan diterima setelah dicatatkan dalam buku registrasi.
- 7) Setelah Laporan diregister, Pelapor tidak dapat mencabut Laporan.
- 8) Hasil kajian awal diputuskan melalui rapat pleno dan ditandatangani oleh Ketua Bawaslu, Ketua Bawaslu Provinsi, Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Ketua Panwaslu Kecamatan yaitu berupa kesimpulan:
 - a) Laporan memenuhi syarat formal dan materiel serta jenis dugaan pelanggaran merupakan dugaan Pelanggaran Pemilihan;
 - b) Laporan tidak memenuhi syarat formal dan/atau materiel atau jenis dugaan pelanggaran merupakan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan lain.
- 9) Hasil kajian awal berupa dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara atau dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang telah memenuhi syarat formal dan syarat materiel ditindaklanjuti dengan register Laporan dan dilakukan penanganan Pelanggaran Pemilihan berdasarkan Peraturan ini.
- 10) Hasil kajian awal berupa dugaan Tindak Pidana Pemilihan yang telah memenuhi syarat formal dan syarat materiel diregistrasi dan ditindaklanjuti dengan penanganan dugaan Tindak Pidana Pemilihan berdasarkan Peraturan Bersama Kapolri, Jaksa Agung, dan Ketua Bawaslu mengenai sentra penegakkan hukum terpadu Pemilihan.
- 11) Hasil kajian awal Laporan tidak memenuhi syarat formal dan/atau materiel atau jenis dugaan pelanggaran merupakan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan lain diteruskan kepada instansi yang berwenang.
- 12) Hasil kajian awal pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berupa Laporan dilimpahkan, ditindaklanjuti

oleh Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan yang menerima pelimpahan Laporan.

- 13) Hasil kajian awal berupa dugaan Pelanggaran Pemilihan yang telah ditangani dan diselesaikan oleh Pengawas Pemilihan pada tingkatan tertentu, tidak diregistrasi.

e. Kajian dan Klarifikasi

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan menyusun kajian dugaan Pelanggaran dengan menggunakan sistematika kajian sebagai berikut:
 - a) kasus posisi;
 - b) data;
 - c) kajian;
 - d) kesimpulan; dan
 - e) rekomendasi.
- 2) Kajian bersifat rahasia selama belum diputuskan dalam rapat pleno.
- 3) Dalam melakukan proses pengkajian Laporan dan/atau Temuan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan dapat meminta kehadiran Pelapor, Terlapor, saksi, atau ahli secara langsung untuk diklarifikasi atau didengar keterangannya dibawah sumpah.
- 4) Dalam keadaan tertentu Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan dapat meminta kehadiran Pelapor, Terlapor, saksi atau ahli melalui media daring/sarana teknologi informasi untuk diklarifikasi atau didengar keterangannya dibawah sumpah.
- 5) Keadaan tertentu tersebut dapat berupa masalah geografis, masalah keamanan, ketersediaan sarana dan prasarana, serta bencana alam atau bencana non alam.

- 6) Kehadiran Pelapor, Terlapor, dan/atau saksi dapat didampingi oleh kuasa hukum. Keterangan dan/atau klarifikasi dibuat dalam BA klarifikasi.
- 7) Salinan berita acara klarifikasi dapat diberikan kepada pihak yang diklarifikasi setelah penanganan Pelanggaran Pemilihan selesai dilakukan.
- 8) Hasil kajian terhadap dugaan Pelanggaran Pemilihan dikategorikan sebagai:
 - a) Pelanggaran Pemilihan, yang meliputi;
 - (1) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan;
 - (2) Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan/atau
 - (3) Tindak Pidana Pemilihan.
 - b) Bukan Pelanggaran Pemilihan, yang meliputi:
 - (1) tidak terbukti sebagai Pelanggaran Pemilihan; dan/atau
 - (2) merupakan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya.

f. Penerusan Rekomendasi Pelanggaran Pilkada

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota meneruskan rekomendasi Pelanggaran Kode Etik kepada DKPP.
- 2) Bawaslu atau Bawaslu Provinsi meneruskan rekomendasi pelanggaran kode etik bagi PPK, PPS, dan/atau KPPS kepada KPU Kabupaten/Kota melalui Bawaslu Kabupaten/Kota.
- 3) Bawaslu Kabupaten/Kota meneruskan rekomendasi pelanggaran kode etik bagi PPK, PPS, dan/atau KPPS kepada KPU Kabupaten/Kota.
- 4) Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan Pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan/atau Pengawas TPS.
- 5) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan menyampaikan rekomendasi Pelanggaran

Administrasi Pemilihan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS sesuai dengan tingkatannya

- 6) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota meneruskan Laporan atau Temuan dugaan Tindak Pidana Pemilihan kepada Penyidik Polri pada sentra penegakan hukum terpadu sesuai dengan tingkatannya.
- 7) Penerusan rekomendasi dengan melampirkan salinan berkas pelanggaran. paling sedikit memuat:
 - a) formulir Laporan atau Temuan;
 - b) kajian; dan
 - c) bukti.
- 8) Dalam hal rekomendasi dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang ditujukan kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS atau peserta Pemilihan tidak ditindaklanjuti paling lama 7 hari sejak rekomendasi disampaikan, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

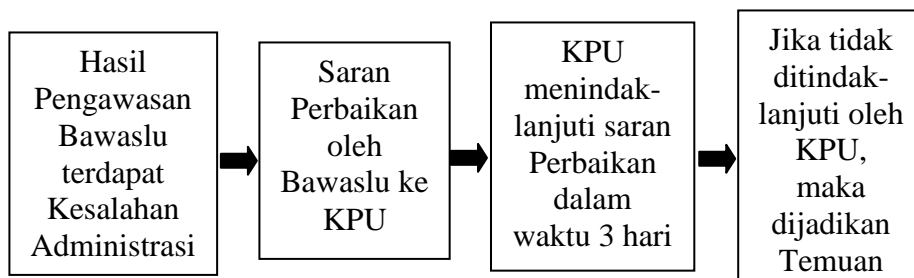
g. Status Penanganan Pelanggaran Pemilihan

- 1) Status penanganan pelanggaran wajib diumumkan di Sekretariat Bawaslu dan jajarannya sebagai pemberitahuan mengenai status penanganan Laporan atau Temuan.
- 2) Pemberitahuan status penanganan pelanggaran disampaikan kepada pelapor melalui surat baik secara langsung maupun melalui sarana teknologi informasi.

h. Saran Perbaikan Bawaslu ke KPU atas “Kesalahan Administrasi” dalam proses pengawasan tahapan pemilihan

- 1) Bawaslu juga menerbitkan Perbawaslu 6 Tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada.

- 2) Dalam hal hasil Pengawasan Pilkada terdapat dugaan pelanggaran, Pengawas Pemilihan melakukan:
- a. Saran Perbaikan jika terdapat kesalahan administratif; atau
 - b. Pencatatan sebagai Temuan dugaan pelanggaran.
- Saran perbaikan harus dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak saran perbaikan disampaikan atau sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan oleh Pengawas Pemilihan. Dalam hal saran perbaikan tidak dilaksanakan dalam jangka waktu tersebut, Pengawas Pemilihan mencatat dugaan pelanggaran Pemilihan sebagai Temuan.
- 3) Dari ketentuan itu terdapat istilah “kesalahan administrasi” yaitu dalam proses pengawasan tahapan penyelenggaraan Pilkada , dimana penyelesaian atas “kesalahan administrasi” tersebut dilakukan dengan mekanisme “Saran Perbaikan” yang diberikan oleh Bawaslu kepada KPU sesuai tingkatannya.
- 4) Alur singkat penyampaian “saran perbaikan” Bawaslu kepada KPU atas “kesalahan administrasi” tersebut adalah;



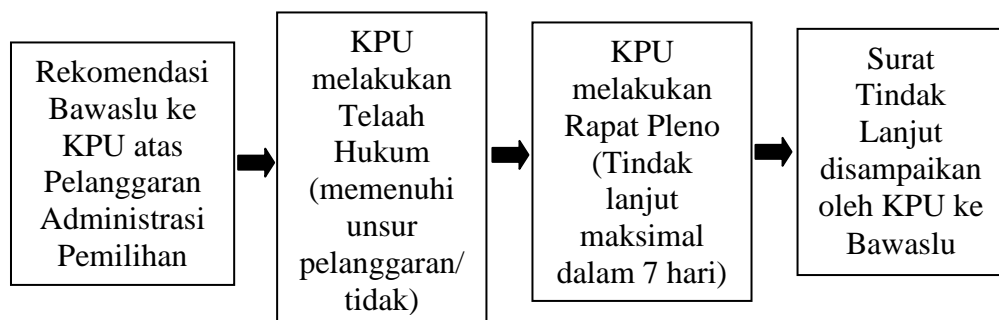
Gambar 3
Alur Penyelesaian “Kesalahan Administrasi” Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada di Bawaslu

2. PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA DI KPU

Setelah menerima rekomendasi dari Bawaslu sesuai tingkatannya, KPU menindaklanjutinya sesuai pasal 140 Undang-Undang Pilkada yaitu: “

- (1) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU.”

Sementara untuk mengatur ketentuan lebih teknis, KPU menerbitkan Peraturan KPU 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada. Dalam Peraturan KPU 15 Tahun 2024 diatas dapat dibuat alur penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan Kepala Daerah sebagai berikut;



Gambar 4
Alur Penyelesaian Pelanggaran Adminstrasi Pilkada Di KPU

Adapun penjelasannya sebagaimana dalam paparan berikut⁴;

a. Kewajiban penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada di KPU

⁴ Lihat Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

- 1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota atas Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
- 2) Tata cara penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah meliputi penyusunan Telaah Hukum dan Rapat Pleno, yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPK tingkat kecamatan serta PPS di tingkat Desa/Kelurahan.
- 3) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 7 Hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima.

b. Telaah Hukum dan Rapat Pleno KPU

- 1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dengan menyusun Telaah Hukum.
- 2) Penyusunan Telaah Hukum wajib memperhatikan keterpenuhan unsur adanya Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
- 3) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan Rapat Pleno berdasarkan Telaah Hukum yang dilakukan oleh KPU untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah.
- 4) Rapat Pleno dilaksanakan oleh KPU sesuai dengan ketentuan ; rekomendasi dari Bawaslu Provinsi dilakukan oleh KPU Provinsi dan rekomendasi dari Bawaslu Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota.
- 5) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota segera menindaklanjuti hasil keputusan Rapat Pleno dengan menyampaikan surat tindak lanjut rekomendasi kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

- 6) Hal yang sama berlaku juga secara *mutatis mutandis* untuk jajaran KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sampai tingkat kecamatan dan Desa/Kelurahan yaitu PPK dan PPS dalam menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota sampai tingkat Panwas Kecamatan.

3. Rekomendasi Bawaslu setelah Penetapan Perolehan Hasil

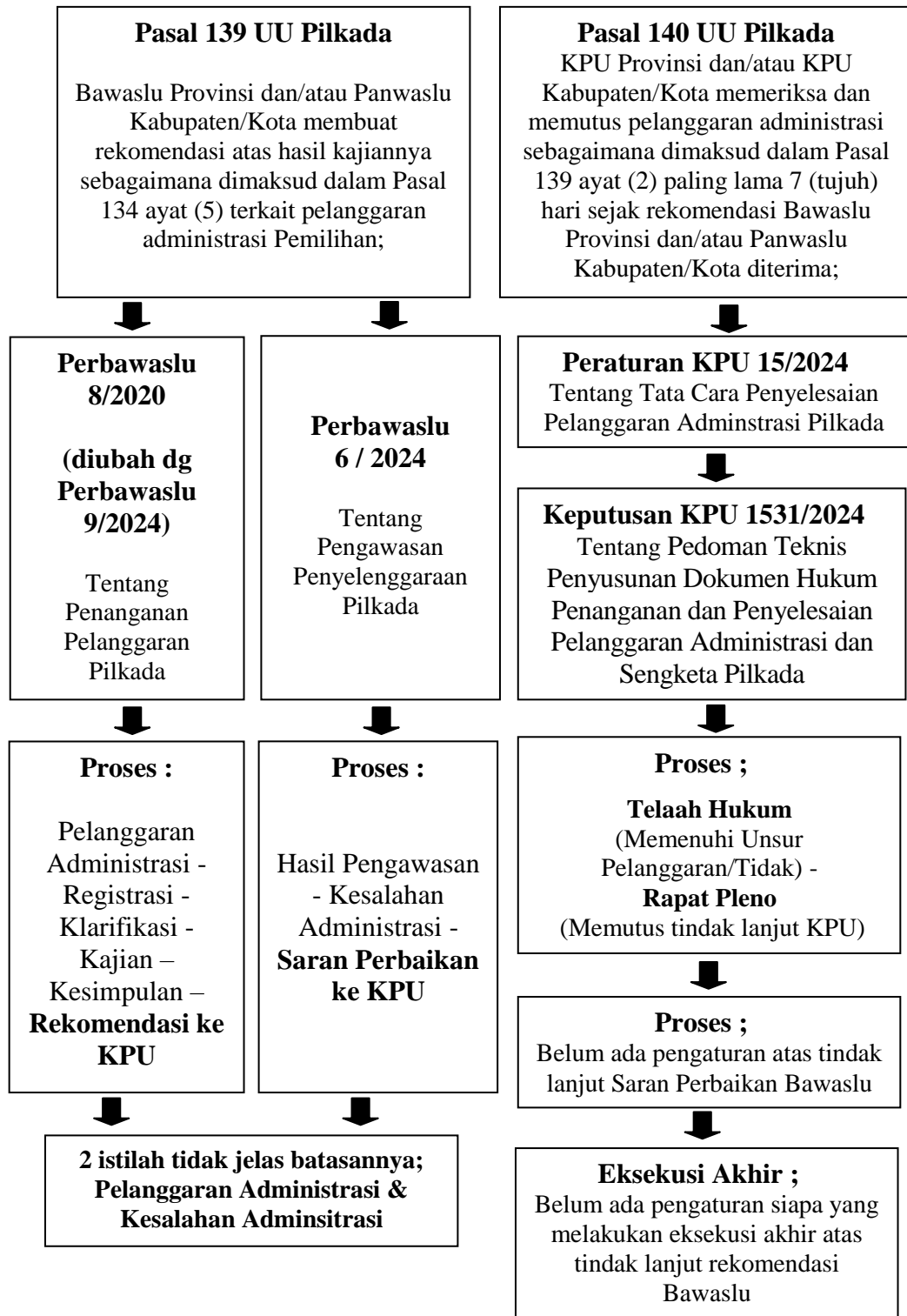
- 1) Dalam hal terdapat rekomendasi dari Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang disampaikan sebelum KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan perolehan suara hasil Pemilihan Kepala Daerah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, maka KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam hal terdapat rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang disampaikan setelah KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan perolehan suara hasil Pemilihan Kepala Daerah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota serta memengaruhi hasil perolehan suara, maka hal tersebut ditindaklanjuti melalui penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi.
- 3) Dalam hal terdapat rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwascam karena pengambilalihan tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwascam secara berjenjang, maka KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, atau PPK menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu dan jajarannya yang disampaikan kepada KPU sesuai jajarannya sesuai dengan pengambilalihan tugas dan wewenang pada tingkatannya.

3. PROBLEM HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

Dari penjelasan dan alur singkat diatas, khususnya dalam;

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah;
- b. Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 sebagaimana diubah terakhir dengan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2024 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada;
- c. Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada;
- d. Peraturan KPU 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada;
- e. Keputusan KPU Nomor 1531 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Dokumen Hukum Penanganan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;

maka terdapat beberapa masalah dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada, khususnya sejak dari “hulu” nya yaitu dari Undang-Undang Pilkada pasal 139 dan pasal 140. Dari kedua pasal tersebut oleh Bawaslu dan KPU diturunkan menjadi peraturan Bawaslu dan Peraturan KPU serta petunjuk teknis dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada yaitu sebagaimana dijelaskan secara singkat dalam alur pada gambar berikut ;



Gambar 5
Alur Problem Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada

Dari alur dalam gambar diatas, setidaknya ada 4 problematika hukum yang Penulis catat dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada yaitu;

a. Kajian Bawaslu vs Telaah Hukum KPU

Bawaslu dalam melakukan proses penanganan pelanggaran administrasi Pilkada dengan proses panjang yaitu sejak penerimaan laporan, melakukan kajian awal untuk menentukan apakah sebuah laporan dapat diregistrasi atau tidak, lalu jika sudah memenuhi syarat formil dan materiil I maka dilakukan registrasi laporan, lalu memanggil para pihak mulai pelapor, terlapor, para saksi dan juga ahli jika diperlukan untuk dilakukan klarifikasi, pengumpulan bukti dan pemberkasan serta terakhir dengan kajian untuk menentukan perkara tersebut dinyatakan melanggar atau tidak.

Sementara KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu masih melakukan “Telaah Hukum” untuk menentukan keterpenuhan unsur dugaan pelanggaran administrasi. Lalu dilakukan Rapat Pleno untuk memeriksa dan memutuskan tindak lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada. Proses ini mengulang apa yang sudah dilakukan Bawaslu sehingga proses penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada menjadi tidak efektif dan efisien. Disamping itu, hasil/output dari proses “Telaah Hukum” oleh KPU ada kemungkinan berbeda dengan proses “Kajian” oleh Bawaslu. Di satu sisi hasil/kesimpulan dari “Kajian” Bawaslu menyatakan ada pelanggaran, sementara hasil/kesimpulan menurut “Telaah Hukum” KPU menyatalan tidak ada pelanggaran.

Adanya 2 mekanisme penyelesaian pelanggaran admisnitiasi Pilkada yang berbeda di Bawaslu dan KPU ini juga berakibat pada penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada yang tidak memiliki kepastian hukum sehingga dalam pelaksanaan di lapangan seringkali menimbulkan friksi antar 2 lembaga yaitu KPU dan Bawaslu.

b. Tidak Ada Eksekusi Akhir di KPU

Dalam Pasal 5 Peraturan KPU 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada; “

- (1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan Rapat Pleno berdasarkan Telaah Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
- (2) Rapat Pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan ketentuan: rekomendasi dari Bawaslu Provinsi dilakukan oleh KPU Provinsi; dan rekomendasi dari Bawaslu Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota.
- (3) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota segera menindaklanjuti hasil keputusan Rapat Pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan menyampaikan surat tindak lanjut rekomendasi kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Dari norma ini dapat dipahami bahwa pintu masuk masuk penanganan Pelanggaran administrasi Pilkada adalah di Bawaslu. Outputnya adalah rekomendasi Bawaslu ke KPU. Kemudian tata cara penyelesaiannya oleh KPU dengan Rapat Pleno untuk memeriksa dan memutus Pelanggaran Administrasi Pilkada berdasarkan Telaah Hukum yang dilakukan oleh KPU.

Tidak ada ketentuan teknis yang mengatur tindak lanjut putusan Rapat Pleno KPU. Apabila tindak lanjutnya masih dalam kewenangan KPU sendiri bisa dilakukan eksekusi akhir oleh KPU, misalnya terkait perbaikan hasil rekapitulasi penghitungan suara atau pemutakhiran data pemilih. Namun akan timbul pertanyaan apabila terkait lembaga lain dalam pelaksanaan hasil putusan Rapat Pleno KPU tersebut, yaitu belum ada kejelasan siapa yang melakukan penyelesaian/ eksekusi akhir, misalnya pelanggaran APK (Alat Peraga Kampanye) di tempat yang dilarang. KPU hanya sebatas meminta Tim Kampanye Paslon untuk menurunkan APK (Alat Peraga Kampanye) yang melanggar tersebut, namun jika Tim Kampanye Pasangan calon tidak menurunkan APK (Alat Peraga Kampanye) yang melanggar tersebut, maka tidak

jelas siapa yang bertanggung jawab menurunkan APK (Alat Peraga Kampanye) yang melanggar tersebut.

Contoh lain, adalah pelanggaran terkait batasan jumlah peserta kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas (di dalam gedung) dan pelaksanaan kampanye rapat umum yang melebihi batas waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan,, misalnya dibatasi kampanye Rapat Umum hanya sampai pukul 18.00 namun sampai malam acara belum selesai. Siapa pihak yang diberikan kewenangan melakukan pembubaran kampanye yang melanggar aturan tersebut belum dijelaskan dalam regulasi. Hal ini juga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian akhir/ eksekusi akhir atas pelanggaran administrasi Pemilihan Kepala Daerah khususnya yang menyangkut lembaga lain.

c. Pelanggaran Administrasi vs Kesalahan Administrasi di Bawaslu

Dalam angka 21 pasal 1 Perbawaslu 9/2024 tentang Perubahan Perbawaslu 8/2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada terdapat istilah “pelanggaran administrasi”, yaitu sebagai berikut; “

21. Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi.”

Sementara dalam Perbawaslu Nomor 6 tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pilkada terdapat istilah “kesalahan administrasi”. Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut; “

- (2) Dalam hal hasil Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat dugaan pelanggaran, Pengawas Pemilihan melakukan:
 - a. saran perbaikan jika terdapat kesalahan administratif; atau
 - b. pencatatan sebagai Temuan dugaan pelanggaran.
- (4) Dalam hal saran perbaikan tidak dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pengawas Pemilihan mencatat dugaan pelanggaran Pemilihan sebagai Temuan.

Adanya kedua istilah ini membuat ketidakjelasan batasan suatu kesalahan dan pelanggaran itu dikategorisasikan ke dalam istilah “Pelanggaran Administrasi” atau “kesalahan administrasi”. Misalnya

pelanggaran APK (Alat Peraga Kampanye) yang dipasang di tempat yang dilarang, apakah hal tersebut termasuk dalam kategori “kesalahan administrasi” sehingga penyelesaiannya cukup diberikan “Saran Perbaikan” dari Bawaslu ke KPU ataukah diproses dengan penanganan pelanggaran dengan kajian dan output rekomendasi dari Bawaslu ke KPU.

Hal tersebut dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi khususnya di internal Bawaslu sendiri karena adanya ketidaksamaan perlakuan dalam menerapkan peraturan Bawaslu. Artinya satu kejadian pelanggaran yang sama dapat dimasukkan ke dalam “kesalahan administrasi” dan juga dapat dimasukkan ke dalam “Pelanggaran administrasi”.

Sementara dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2024 dapat dipahami bahwa pengaturan tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan “hanya” terhadap tindak lanjut “rekomendasi” oleh Bawaslu dan tidak diatur tata cara penyelesaian terhadap “Saran Perbaikan” dari Bawaslu. Hal ini juga dapat menyebabkan ketidakpastian hukum terhadap tata cara penyelesaian tindak lanjut “Saran Perbaikan” Bawaslu atas “kesalahan administrasi” dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan.

B. REKONSTRUKSI DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

Dari penjelasan atas problematika hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada diatas, maka perlu dilakukan evaluasi dan rekonstruksi regulasi agar pertentangan norma hukum dalam Undang-Undang Pilkada dapat dihilangkan atau diminimalisir sehingga dalam pelaksanaan tahapan pilkada dapat berjalan lebih baik dan berkepastian hukum. Usulan untuk rekonstruksi sebagaimana dalam gambar/tabel berikut ;

Tabel 3
Usulan Rekonstruksi Regulasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada

No	Norma Saat Ini	Usulan Rekonstruksi
01	<p>Pasal 139 UU Pilkada ; “Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan”</p> <p>Pasal 140 UU Pilkada ; KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima;</p> <p>Dari kedua norma dalam pasal diatas, maka Bawaslu dan KPU mempunyai mekanisme sendiri-sendiri dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada.</p>	<p>Perlu perubahan norma di UU Pilkada (UU 10/2016) disamakan dengan UU Pemilu (UU 7/2017), yaitu dengan mekanisme pemeriksaan secara terbuka (mempertemukan para pihak dalam 1 forum/ sidang pemeriksaan dan outputnya adalah putusan sehingga bersifat eksekutorial (KPU langsung melaksanakan putusan tanpa perlu melakukan telaah hukum lagi).</p> <p>Berikut adalah usulan rekonstruksi penyelesaian Pelanggaran Pilkada disamakan dengan UU Pemilu ;</p> <p>Pasal 461 UU Pemilu;</p> <p>(1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.</p> <p>(3) Pemeriksaan oleh Bawaslu,</p>

No	Norma Saat Ini	Usulan Rekonstruksi
	<p>Bawaslu dengan registrasi-klarifikasi-kajian dengan ouput Rekomendasi dan KPU dengan Telaah Hukum dan ouput putusan Rapat Pleno.</p> <p>Sangat dimungkinkan kedua mekanisme di masing-masing lembaga tersebut akan menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Disamping itu juga ada pengulangan proses dan tidak efektif dan efisien sehingga berakibat tidak adanya kepastian hukum dalam proses penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.</p>	<p>Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota harus dilakukan secara terbuka,</p> <p>(5) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.</p> <p>(6) Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan b. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. <p>Pasal 462 UU Pemilu;</p> <p>KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari keda sejak tanggal putusan dibacakan.</p>

No	Norma Saat Ini	Usulan Rekonstruksi
02	<p>Pasal 5 PKPU 15/2024; “</p> <p>(1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan Rapat Pleno berdasarkan Telaah Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilihan.</p> <p>Dari norma ini dapat dipahami bahwa pintu masuk masuk penanganan Pelanggaran administrasi Pilkada adalah di Bawaslu. Outputnya adalah rekomendasi Bawaslu ke KPU. Kemudian tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi oleh KPU hanya menyebutkan KPU melakukan Rapat Pleno untuk memeriksa dan memutus Pelanggaran Administrasi Pilkada berdasarkan Telaah Hukum.</p> <p>Tidak ada ketentuan teknis/ tindak lanjut atas putusan Rapat Pleno KPU tersebut. Apabila tindak lanjutnya masih kewenangan KPU bisa dilakukan eksekusi akhir oleh KPU, misalnya terkait perbaikan hasil rekapitulasi penghitungan suara atau pemutakhiran data pemilih.</p> <p>Namun akan timbul pertanyaan apabila terkait lembaga lain dalam pelaksanaan hasil putusan Rapat Pleno KPU tersebut, yaitu belum ada kejelasan siapa yang melakukan penyelesaian/ eksekusi akhir, misalnya pelanggaran APK di tempat yang dilarang. KPU hanya sebatas meminta Tim Kampanye Paslon</p>	<p>Perlu perubahan/ penambahan norma dalam regulasi khususnya di Peraturan KPU yang menyangkut tindak lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.</p> <p>Misalnya ditambahkan norma untuk menjelaskan tentang siapa yang bertanggung jawab atau diberi kewenangan untuk melakukan eksekusi akhir atas putusan Rapat Pleno KPU yang menyangkut pihak/ lembaga lain.</p> <p>Contoh usulan adalah ;</p> <p>(1) Dalam pelanggaran administrasi pemilihan yang menyangkut aturan kampanye dengan metode pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK), KPU memerintahkan Tim Kampanye Pasangan Calon untuk menurunkan APK yang melanggar ketentuan.</p> <p>(2) Apabila Tim Kampanye Pasangan Calon tidak menurunkan APK yang melanggar ketentuan tersebut dalam waktu paling lama 2 x 24 jam, maka KPU sesuai tingkatan akan menurunkan APK yang melanggar aturan kampanye dengan berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah c.q. Satuan Polisi Pamong Praja.</p> <p>(3) Dalam pelanggaran administrasi yang menyangkut aturan</p>

No	Norma Saat Ini	Usulan Rekonstruksi
	<p>untuk menurunkan APK yang melanggar tersebut, namun jika Tim Kampnaye Paslon tidak menurunkan APK tersebut, maka tidak jelas siapa yang menurunkan APK tersebut sehingga penegakan hukumnya tidak bisa ditegakkan.</p> <p>Contoh lain, adalah pelanggaran terkait batasan jumlah peserta kampanye dalam pertemuan terbatas dan kampanye rapat umum yang melebihi batas waktu yang ditentukan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian akhir/ eksekusi akhir yang menyangkut lembaga lain.</p>	<p>kampanye dengan metode Pertemuan Terbatas dan Rapat Umum, KPU memerintahkan Tim Kampanye Pasangan Calon untuk melaksanakan kampanye sesuai dengan aturan.</p> <p>(4) Apabila Tim Kampanye Pasangan Calon tidak melakukan putusan KPU tersebut dalam waktu paling lama 2 x 15 menit, maka KPU sesuai tingkatan akan berkoordinasi dengan pihak Polri untuk melaksanakan kampanye sesuai dengan ketentuan.</p>
03	<p>Pasal 15 Perbawaslu 6/2024; “</p> <p>(3) Dalam hal hasil Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat dugaan pelanggaran, Pengawas Pemilihan melakukan:</p> <p>a. saran perbaikan jika terdapat kesalahan administratif;</p> <p>b. pencatatan sebagai Temuan pelanggaran.</p> <p>(3) Dalam hal saran perbaikan tidak dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pengawas Pemilihan mencatat dugaan pelanggaran Pemilihan sebagai Temuan.</p> <p>Pasal 1 Perbawaslu 9/2024; “</p> <p>21. Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan</p>	<p>Perlu penambahan norma baru dalam Peraturan Bawaslu untuk mempertegas pemilahan kategori “pelanggaran administrasi” dan “kesalahan administrasi”.</p> <p>Masing-masing definisi diproses dengan mekanisme yang berbeda, yang pertama diproses dengan kajian dengan output “rekomendasi” dari Bawaslu ke KPU dan yang kedua diproses dalam proses pengawasan pilkada dengan output “saran perbaikan” dari Bawaslu ke KPU.</p> <p>Selanjunya dapat dilakukan penambahan dan penjelasan/ perlu dikualifikasi tingkat pelanggarannya, misalnya;</p> <ul style="list-style-type: none"> • pelanggaran ringan, • Pelanggaran sedang dan • Pelanggaran berat.

No	Norma Saat Ini	Usulan Rekonstruksi
	<p>dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.”</p> <p>Tidak jelas batasan suatu kesalahan dan pelanggaran itu dikategorisasikan ke dalam “Pelanggaran Administrasi” atau “kesalahan administrasi”.</p> <p>Misalnya APK yang dipasang di tempat yang dilarang, apakah termasuk kategori “kesalahan administrasi” sehingga penyelesaiannya cukup diberikan “Saran Perbaikan” ataukah diproses dengan kajian dan output rekomendasi.</p> <p>Ini menyebabkan ketidakpastian hukum, khususnya di Bawaslu sendiri karena adanya ketidaksamaan perlakuan dalam menerapkan aturan.</p>	<p>Masing-masing tentu punya mekanisme sendiri dalam proses penyelesaiannya. Misalnya yang pelanggaran administrasi ringan terkait dengan Pemutakhiran Data Pemilih, yaitu ada orang meninggal masih masuk dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS). Karena masuk kategori pelanggaran administrasi ringan, maka cukup diselesaikan dengan mekanisme “saran perbaikan” dari Bawaslu ke KPU.</p>

Dari tabel 3 diatas, menurut Penulis opsi atau pilihan yang paling tepat dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada adalah sebagai berikut ;

1. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pilkada disamakan dengan mekanisme Penyelesaian di UU Pemilu.

Bahwa terkait dualisme kewenangan dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada, yaitu sebagaimana diatur dalam pasal 139 dan pasal 140 Undang-Undang Pilkada, maka opsi yang paling tepat adalah dengan menyamakan mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya pasal 461 dan pasal 462 yaitu dengan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi dengan pemeriksaan terbuka oleh Bawaslu dengan output Putusan Bawaslu yang bersifat eksekutorial sehingga KPU

dapat langsung melaksanakan putusan Bawaslu tersebut, tanpa perlu melakukan telaah hukum lagi.

Dalam mekanisme pemeriksaan secara terbuka tersebut, para pihak baik pelapor, terlapor, saksi-saksi dan ahli dihadirkan secara bersama-sama dalam satu forum (sidang terbuka oleh majelis pemeriksa dari Bawaslu sesuai tingkatannya) sehingga para pihak bisa saling mengkonfrontir satu sama lain atau saling menyanggah dan adu alat bukti dan argumentasi. Kemudian majelis pemeriksa Bawaslu yang akan mengambil kesimpulan dan menyusun putusan atas perkara pelanggaran administrasi pilkada tersebut yang akan langsung bisa dilaksanakan oleh KPU (putusan bersifat eksekutorial). Jika para pihak tidak bisa menerima putusan Bawaslu, maka diatur mekanisme pengajuan banding atau disebut dengan istilah pengajuan “koreksi” ke Bawaslu RI.

2. Perlu penambahan norma baru di Peraturan KPU terkait pihak diberikan kewenangan untuk melakukan penyelesaian akhir terhadap pelanggaran administrasi Pilkada.

Bahwa terkait dengan tidak adanya eksekusi akhir dalam penyelesaian pelanggaran administrasi di KPU, khususnya jika menyangkut lembaga lain, maka perlu perubahan/ penambahan norma dalam regulasi khususnya di Peraturan KPU yang menyangkut tindak lanjut penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Misalnya ditambahkan norma untuk menjelaskan tentang siapa yang bertanggung jawab atau diberi kewenangan untuk melakukan eksekusi akhir atas putusan Rapat Pleno KPU yang menyangkut pihak/ lembaga lain.

3. Perlu penambahan norma di Peraturan Bawaslu terkait dengan kejelasan batasan “kesalahan administrasi” dan “pelanggaran administrasi”.

Bahwa terkait dengan tidak jelasnya batasan suatu kesalahan dan pelanggaran itu dikategorisasikan ke dalam “Pelanggaran Administrasi” atau “kesalahan administrasi” sebagaimana diatur dalam 2 (dua) peraturan Bawaslu yang berbeda, maka perlu penambahan norma baru dalam

Peraturan Bawaslu untuk mempertegas pemilahan/definisi kategori “pelanggaran administrasi” dan “kesalahan administrasi”.

Rekonstruksi Regulasi untuk Menjamin Kepastian Hukum

Ke 3 (tiga) usulan rekonstruksi dalam penyelesaian pelanggaran administrasi diatas adalah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dalam penanganan pelanggaran administrasi pilkada. Usulan yang pertama adalah memastikan dalam Undang-Undang hanya ada 1 (satu) pintu dalam memproses pelanggaran administrasi Pilkada yaitu Bawaslu, sedangkan KPU adalah lembaga yang melakukan eksekusi penyelesaian pelanggaran tersebut.

Usulan yang kedua adalah perubahan di Peraturan KPU untuk memastikan pihak yang berwenang dalam penyelesaian / eksekusi akhir khususnya jika pelanggaran itu menyangkut lembaga diluar KPU. Dan yang ketiga adalah usulan perubahan Peraturan Bawaslu, yaitu untuk mempertegas batasan 2 (dua) istilah dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada yaitu antara “kesalahan administrasi” dan “pelanggaran administrasi”.

Hal tersebut selaras dengan aspek kepastian hukum sebagaimana disebutkan oleh Gustav Radbruch, bahwa ada 4 (empat) hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum, yaitu ;

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari paparan pada bab sebelumnya, maka dari 2 (dua) rumusan masalah yang disusun, Penulis dapat mengambil kesimpulan dalam penelitian ini sebagai berikut ;

1. Bahwa terdapat problem hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada saat ini. Problem hukum tersebut merupakan problem sejak dari “hulu”nya yaitu dalam pasal 139 dan pasal 140 Undang-Undang Pilkada dimana dua lembaga (Bawaslu dan KPU) diberikan kewenangan yang hampir sama sehingga menimbulkan dualisme kewenangan yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada. Hal ini menimbulkan problematika hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada yaitu ;
 - a. Adanya 2 kali proses penyelesaian pelanggaran administrasi di Bawaslu dan KPU yaitu kajian-rekomendasi Bawaslu dan telaah hukum KPU;
 - b. Tidak diatur tentang siapa yang melakukan eksekusi akhir atas penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada jika menyangkut lembaga/pihak lain;
 - c. Adanya 2 definisi yang belum jelas batasan kategorisasinya di Bawaslu, yaitu antara kesalahan administrasi dan pelanggaran administrasi.
2. Perlu adanya upaya rekonstruksi hukum untuk menghadirkan norma/ketentuan (rekonstruksi regulasi, baik di Undang-Undang Pilkada, Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu) sehingga terdapat kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada sebagai jalan keluar atas 3 problem hukum diatas.

B. SARAN

Dari hasil pembahasan dari penelitian ini, Penulis dapat memberikan saran kepada para pihak yaitu sebagai berikut;

1. Kepada penyusun UU baik Pemerintah atau DPR RI diharapkan merespon dinamika proses pelaksanaan Pilkada 2024 khususnya problem hukum dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada sehingga ada kepastian hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan Pilkada. Adapun saran tersebut secara rinci sebagaimana tertuang dalam bab hasil pembahasan penelitian ini. Adapun secara ringkas dapat disampaikan sebagai berikut;
 - a. Perlu perubahan Pasal 139 dan 140 UU Pilkada yang memunculkan dualisme kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada yaitu untuk disamakan dengan mekanisme seperti dalam UU Pemilu khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 461 dan 462, yaitu dengan mekanisme pemeriksaan terbuka (sidang) oleh Bawaslu dengan output Putusan Bawaslu sehingga KPU langsung melaksanakan putusan Bawaslu tersebut (bersifat eksekutorial).
 - b. Perlu penambahan norma baru di Peraturan KPU terkait pihak diberikan kewenangan untuk melakukan penyelesaian akhir terhadap pelanggaran administrasi Pilkada.
 - c. Perlu penambahan norma di Peraturan Bawaslu terkait dengan kejelasan batasan “kesalahan administrasi” dan “pelanggaran administrasi”.
2. Diperlukan banyak penelitian, kajian dan diskursus lebih lanjut terkait pengaturan penanganan dan penyelesaian pelanggaran pemilihan kepala daerah disesuaikan dengan realitas dan dinamika politik yang terjadi saat ini sehingga prinsip kepastian hukum dapat tercapai pada berbagai kondisi dan situasi yang terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku dan Jurnal :

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012
- Bawaslu Kabupaten Trenggalek, *Dokumen Penanganan Pelanggaran Pilkada*, Trenggalek, 2024.
- Beni Ahmad Saebani, “*Metode Penelitian Hukum*”, Bandung, Pustaka Setia, 2008.
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009.
- Dede Rosyada, *Memilih dan Dipilih*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2005.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: memahami dan memahami hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Nusrhasan Ismail, *Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik, Kerjasama Huma dan Magister Hukum UGM*, Yogyakarta, 2007.
- Miriam Budiarjo, 1990. Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global, Jakarta, *Jurnal Ilmu Politik*, No. 10, 1990.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*”, Ed.1 Cet.2, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press. Jakarta.
- <https://kbbi.web.id/administrasi>, diakses pada tanggal 18 Desember 2024.

- <https://www.hukumonline.com/berita/a/metode-penafsiran-hukum-mertokusumo-pitlo-lt6331ab71b721c/>, diakses tanggal 15 Desember 2024.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Johnny Ibrahim, “*Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*”, Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Pramono Ubaid Tantowi, komisioner KPU RI periode 2017-2022, Materi 29 *Sistem Penyelenggaraan dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tahun 2018*, Pusdik MK RI, 2018.
- Rahmatunnisa, M. Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Padjadjaran, *Mengapa Integritas Pemilu Penting?*, Jurnal Bawaslu RI Vol. 3 No. 1 2017
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan ketujuh, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997.
- Saebani, Beni Ahmad, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Pustaka Setia, 2008.
- Sigit Pamungkas. 2012. *Pemilu, Perilaku Pemilih dan Kepartaian*. IDW Press. Yogyakarta.
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Surbakti, Ramlan, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Kemitraan Partnership, Seri Demokrasi Elektoral Buku 15, Jakarta, 2011.
- Veri Junaidi dan Adelline Syahda, Kode Inisiatif, Jakarta, Indoneisa, *Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017*, Jurnal Bawaslu RI Vol. 3 No. 1 2017.
- Wiryani, Fifik, *Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum*, Malang: UMM, 2020.

Undang-Undang dan Peraturan Lainnya ;

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024.

Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Keputusan KPU Nomor 1531 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Dokumen Hukum Penanganan dan Penyelesaian Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;