

TESIS

**IMPLIKASI REKOMENDASI PENANGANAN PELANGGARAN  
ADMINISTRASI PEMILIHAN TERHADAP PERWUJUDAN PEMILIHAN  
DEMOKRATIS**

*IMPLICATIONS OF RECOMMENDATIONS FOR HANDLING VIOLATIONS OF  
ELECTION ADMINISTRATION ON THE REALIZATION OF DEMOCRATIC  
ELECTIONS*



Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum  
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Oleh:

**HASBI DEWANTARA**  
**D 102 22 018**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TADULAKO  
2025**

## PENGESAHAN

# IMPLIKASI REKOMENDASI PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN TERHADAP PERWUJUDAN PEMILIHAN DEMOKRATIS

Oleh

**HASBI DEWANTARA**  
Nomor Stambuk: **D102 22 018**

**TESIS**

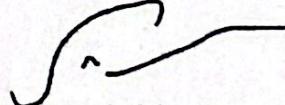
**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum  
Program Studi Magister Ilmu Hukum**

**Telah Disetujui oleh Tim Pembimbing Pada Tanggal  
Seperti Tertera dibawah ini**

**Palu, 1 Desember 2025**



**Dr. Abdullah, S.H., M.H.**  
Ketua Tim Pembimbing



**Dr. Gunawan Arifin, S.H., M.H.**  
Anggota Tim Pembimbing



**Dr. Awaluddin, S.H., S.E., M.H.**  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Tadulako

Mengetahui,



**Dr. Asri Lasatu, S.H., M.H.**  
Koordinator Program Studi  
Magister Ilmu Hukum

## PERNYATAAN MAHASISWA TENTANG KEASLIAN HASIL

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya (tesis) ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister dan/atau doktor), baik di Universitas Tadulako maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali dari arahan tim pembimbing
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Palu, 26 November 2025  
Yang membuat pernyataan



## ABSTRAK

Hasbi Dewantara, D 102 22 018, Implikasi Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Terhadap Perwujudan Pemilihan Demokratis. Di Bawah bimbingan Abdullah dan Gunawan Arifin

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan terhadap Perwujudan Pemilihan Demokratis dan karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan. Penelitian ini merupakan tipe penelitian normatif menggunakan pendekatan teori, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil dan pembahasan, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa: (1) Kewenangan Bawaslu dalam menerima laporan, melakukan klarifikasi, dan mengeluarkan rekomendasi bukan hanya merupakan bentuk pelaksanaan tugas konstitusional dan legal, melainkan juga menjadi wujud nyata pengawasan partisipatif yang melibatkan masyarakat. (2) Karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi dalam Pemilihan masih berada dalam posisi yang tidak sepenuhnya tegas, baik secara normatif maupun implementatif. Meskipun secara hukum formil rekomendasi Bawaslu memiliki sifat imperatif karena mengandung kewajiban untuk ditindaklanjuti oleh KPU, namun dalam praktiknya masih terdapat celah interpretasi yang memungkinkan KPU melakukan pemeriksaan ulang terhadap substansi rekomendasi tersebut.

**Kata kunci:** Pelanggaran Administrasi; Pemilihan; Rekomendasi.

## ABSTRACT

Hasbi Dewantara, D 102 22 018, Implications Of Recommendations For Handling Violations Of Election Administration On The Realization Of Democratic Elections, Under the guidance of Abdullah and Gunawan Arifin

This study aims to determine the implications of recommendations for handling violations of election administration on the realization of democratic elections and the legal character of recommendations for the results of handling violations of election administration. This research is a type of normative research using a theoretical approach, a legislative approach and a conceptual approach. Based on the results and discussions, in this study, it can be concluded that: (1) The authority of Bawaslu in receiving reports, clarifying, and issuing recommendations is not only a form of carrying out constitutional and legal duties, but also a tangible manifestation of participatory supervision involving the community. 2) The legal character of recommendations on the results of handling administrative violations in the election is still in a position that is not fully firm, both normatively and implementively. Although legally the formal recommendation of Bawaslu has an imperative nature because it contains an obligation to be followed up by the KPU, in practice there is still an interpretation gap that allows the KPU to re-examine the substance of the recommendation.

**Keywords:** Administrative Violations; Election; Recommendations

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Allah SWT, salawat dan salam untuk Nabi Muhammad SAW. Setelah melalui proses yang tidak mudah, akhirnya saya dapat menyelesaikan tesis ini, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum. Dalam proses penyelesaian studi saya, tentu tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Saya mengucapkan terima kasih paling istimewa kepada istri saya **Shafira Lintang Rosyadah** dan orang tua saya yang telah memberikan dukungan atas selesainya tesis ini. Selanjutnya, saya juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian studi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, antara lain:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Amar, S.T., M.T., IPU., ASEAN Eng.** selaku Rektor Universitas Tadulako.
2. Bapak **Dr. Awaluddin, S.H., S.E., M.H.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Tadulako.
3. Ibu **Dr. Adfiyanti, S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik fakultas Hukum Universitas Tadulako.
4. Ibu **Dr. Nurhayati, S.H, M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Keuangan dan Umum fakultas Hukum Universitas Tadulako.
5. Bapak **Dr. Rahmat Bakri, S.H, M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni fakultas Hukum Universitas Tadulako.
6. Bapak **Dr. Asri Lasatu, S.H., M.H.** selaku Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Tadulako.
7. Bapak **Dr. Abdullah, S.H., M.H.** dan Bapak **Dr. Gunawan Arifin, S.H., M.H.**, selaku Tim Pembimbing.

8. Bapak **Prof. Aminuddin Kasim, S.H., M.Hum** dan **Dr. Mansur Armin Bin Ali, Drs., S.H., M.H.** Selaku Tim Pengaji
  9. Keluarga saya yang selalu mensupport saya
  10. Jajaran Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dan Bawaslu Kabupaten Kebumen yang telah memberikan izin untuk melanjutkan kuliah, dan
  11. Semua orang yang telah memberikan dukungan dalam bentuk apapun
- Tak ada gading yang tak retak: tidak ada sesuatu yang sempurna, begitupun tesis ini. Tentunya, saya akan sangat berterima kasih kepada semua pihak yang berkenan memberikan kritik dan saran demi tesis saya ini menjadi lebih baik. Saya berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi banyak pihak. Terakhir, Besar harapan ilmu yang saya terima selama mengikuti pembelajaran di Fakultas Hukum Universitas Tadulako dapat diterapkan dalam dunia pekerjaan saya sehingga dapat meingkatkan kualitas diri.

Palu, 1 Desember 2025

Hasbi Dewantara

## DAFTAR ISI

PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN MAHASISWA TENTANG KEASLIAN HASIL.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1.    Latar Belakang .....	1
1.2.    Rumusan Masalah .....	11
1.3.    Tujuan Penelitian .....	11
1.4.    Manfaat Penelitian .....	11
1.5.    Metode Penelitian .....	12
1.6.    Kerangka Pemikiran .....	17
1.7.    Orisinalitas Penelitian.....	19
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	20
2.1.    Landasan Teori.....	20
2.1.1.    Teori Demokrasi.....	20
2.1.2.    Teori Keadilan.....	23
2.1.3.    Teori Pengawasan.....	27
2.2.    Landasan Konseptual.....	35
2.2.1.    Penanganan Pelanggaran Administrasi .....	35
2.2.2.    Pemilihan Kepala Daerah .....	39
2.2.3.    Rekomendasi .....	43
BAB III REKOMENDASI DALAM PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN.....	46
3.1.    Dasar Hukum Rekomendasi Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan .....	46
3.1.1.    Undang – Undang Pemilihan .....	46
3.1.2.    Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.....	47

3.1.3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.....	50
3.2. Pelanggaran Administrasi Pemilihan .....	52
BAB IV PEMBAHASAN .....	54
4.1. Implikasi Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan .....	54
4.2. Karakter Hukum Rekomendasi Hasil Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan .....	70
BAB V PENUTUP .....	81
5.1. Kesimpulan .....	81
5.2. Saran .....	82

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Negara yang menganut sistem demokrasi menempatkan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) serta Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilihan) sebagai lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu sendiri. Pemilu dan Pemilihan sudah menjadi menjadi kebutuhan dasar bagi semua rezim pemerintahan demokratis. Pemilu dan Pemilihan merupakan prosedur yang disepakati sebagai jalan nonkekerasan dalam mengisi posisi politik dan pemerintahan.

Pelaksanaan Pemilu terutama Pemilihan merupakan suatu wadah untuk menjamin semua pihak yang memiliki hak dan bersyarat untuk dapat mengambil bagian dari perta rakyat tersebut. Oleh karena itu, Pemilihan tidak cukup terselenggara secara regular, tetapi harus mendasari prinsip – prinsip dasar yang menyangkut kehidupan kenegaraan yang demokratis.

Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara adalah berdaulat dan berhak ikut aktif dalam proses politik, yang secara konkret terwujud dalam Pemilu / Pemilihan yang jujur dan adil.<sup>1</sup> Institusi demokrasi harus bisa menyediakan serta menjaga kesempatan yang sama kepada setiap orang dalam berpartisipasi di kehidupan politik.<sup>2</sup> Penguatan kedaulatan rakyat pada sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu mengenal sistem pemilihan secara langsung

---

<sup>1</sup> M.B Zubakhrum, *Pemilihan Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Kemang, 2016, hlm. 8

<sup>2</sup> Muhammad Abdi Sabri Budahu dkk, *Pemenuhan Hak Dipilih Dan Hak Memilih Sebagai Hak Konstitusional: Studi Komparatif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tumou Tou Law Review, No 1, 2022, hlm. 88–99

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan langsung tersebut merupakan manifestasi dari adanya kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Terkait dengan hal tersebut, Miriam Budiarjo menyatakan Pemilu adalah *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, Dimana melalui Pemilu warga negara menyerahkan sementara hak politiknya yakni hak berdaulat untuk turut serta menjalankan Negara.

Melalui sebuah pilihan politik dan hukum pembentuk Undang – Undang sepakat memaknai kata “demokratis” pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 sebagai pemilihan langsung. Pasal tersebut memberikan peluang agar Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih dengan metode demokratis lainnya, misalnya melalui Lembaga perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun dalam semangat otonomi daerah, pemilihan kepala daerah (selanjutnya disingkat Pemilihan) secara langsung dianggap cara terbaik untuk menghidupi demokrasi.

Dalam perkembangannya, Salah satu kebijakan politik nasional strategis dari Pemilu adalah Pelaksanaan Pemilihan serentak (bersamaan diseluruh wilayah Indonesia. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, akan tetapi kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda Pembangunan yang dicanangkan pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal.<sup>3</sup>

Pemilihan serentak merupakan upaya menciptakan *local accountability*, *political equity* dan *local responsiveness*. Dengan begitu, demokratisasi di tingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas

---

<sup>3</sup> Bungasan Hutapea, Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, Jurnal Recht Vinding, Vol 4 No. 1, April 2015, ISSN 2089 – 9009, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, hlm. 2

dasar pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil Pemilihan juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik. Pemilihan yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pemilihan yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.

Penyelenggaraan Pemilihan serentak dilaksanakan secara bertahap dimulai pada Tahun 2015 kemudian tahap kedua dilaksanakan pada Tahun 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua Tahun 2016 dan yang berakhir pada tahun 2017. Selanjutnya, secara bertahap gelombang ketiga pada Tahun 2018, berikutnya Tahun 2020 hingga Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pemilihan secara rutin menjadi agenda nasional yang dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun sekali. Pemilihan yang dipilih secara demokratis merupakan pranata terpenting bagi masyarakat daerah. Melalui Pemilihan, masyarakat lokal bisa menentukan nasibnya sendiri yang berkaitan dengan kepentingan mereka di daerah.<sup>4</sup> Meskipun praktek dan konsep demokrasi telah mengalami perkembangan yang pesat di Indonesia, akan tetapi problematika yang hadir dalam penyelenggaraan Pemilihan tidak mengalami perubahan yang signifikan.<sup>5</sup>

Implementasi Pemilihan secara langsung atau yang lazim disebut Pilkada pertama kali diatur dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU Pemerintah Daerah). Istilah

---

<sup>4</sup> Muhammad Asraf, *Mendesain Managemen Pemilihan*, Surabaya, Pustaka Eureke, 2006, hlm. 12

<sup>5</sup> Aminuddin Kasim, Supriyadi, and Andi Intan Purnamasari, *Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Pilkada*, Mimbar Hukum, 33.2 (2021), 494–520

Pilkada mengalami perubahan menjadi pemilukada terjadi pada saat Pemilihan dimasukkan sebagai bagian dari Pemilu, diikuti dengan pengaturan pengalihan wewenang mengadili sengketa hasil pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.<sup>6</sup> Semangat pelaksanaan Pilkada langsung merupakan Langkah koreksi terhadap mekanisme pemilihan melalui DPRD. Pilkada langsung diyakini lebih mendekati makna demokrasi.<sup>7</sup>

Pemilihan langsung pertama kali diselenggarakan tanggal 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara,<sup>8</sup> dan pemilihan terakhir yang menggunakan UU Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung, yang diselenggarakan bersamaan dengan Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2014. Dinamika politik hukum ketatanegaraan membawa perubahan signifikan terhadap perubahan aturan penyelenggaraan Pemilihan secara langsung baik oleh pembentuk Undang – Undang maupun oleh pengujian Undang – Undang di Mahkamah Konstitusi.

Aturan tentang Pemilihan dibentuk untuk mencapai keadilan Pemilu. Ssitem Keadilan Pemilu dapat mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil. Adapun wujud pemilu yang jujur dan adil dapat dilihat dari terpenuhi atau tidaknya lima indikator sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. regulasi pemilu menempatkan WN secara sama dalam menggunakan hak pilih;

---

<sup>6</sup> Heru Widodo, *Hukum Acara Sengketa Pemilukada “Dinamika di Mahkamah Konstitusi”*, Jakarta, Konstitusi Press, 2018, hlm. 2

<sup>7</sup> Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, Jakarta, Konstitusi Perss, 2012, hlm. 7

<sup>8</sup> Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendaratang*, Jakarta, Raja Grafindo, 2011, hlm. 4

<sup>9</sup> Sarah Birch, *Electoral Malpractice*, UK, Oxford University Press, 2011, hlm. 51

2. regulasi pemilu memenuhi asas kepastian hukum, konsisten, dan implementatif;
3. regulasi pemilu tidak hanya menjamin proses pemilu berjalan jurdil, melainkan juga menjadi alat rekayasa konstitusional mewujudkan pemilu berintegritas;
4. regulasi pemilu menyediakan mekanisme penanganan pelanggaran hak pilih; dan
5. pemilu dilaksanakan secara profesional dan tanpa kekerasan oleh penyelenggara pemilu yang independen.

Empat dari lima indikator tersebut merupakan aspek aturan. Artinya, aturan pemilu memiliki peranan penting dan strategis sebagai alat mewujudkan keadilan pemilu.

Saat ini aturan mengenai Pemilihan yaitu Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh 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, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang (selanjutnya disingkat dengan UU Pemilihan). UU Pemilihan dalam perkembangannya telah diubah hingga perubahan ketiga. Hal tersebut karena mengikuti perkembangan situasi politik.

Dalam UU Pemilihan terdapat 3 lembaga yang memiliki kewenangan dalam proses penyelenggaraan Pemilihan yaitu Komisi Pemilihan Umum (Selanjutnya disingkat KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Selanjutnya disingkat Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (Selanjutnya disingkat DKPP). Ketiga Lembaga tersebut memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda dalam proses penyelenggaraan Pemilihan. KPU merupakan Lembaga penyelenggaraan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang – undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU Pemilihan. Bawaslu merupakan Lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang – undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU Pemilihan. Sedangkan DKPP merupakan Lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang – undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU Pemilihan.

Pemilihan sebagai perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dalam suatu sistem demokrasi langsung tentunya harus sesuai dengan prinsip dan konsep Pemilu, bahwa Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan

utama dan kemungkinan terjadi sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi didalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun startegi pemenangan Pemilihan yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).

Untuk menyelesaikan kemungkinan – kemungkinan sengketa atau pelanggaran pada Pemilihan, UU Pemilihan telah mengatur mengenai pelanggaran Pemilihan dan mekanisme penyelesaiannya. Didalam UU Pemilihan terdapat sebanyak 68 rumusan norma ketentuan pidana bagi subjek hukum yang tidak melaksanakan kewajiban atau melanggar larangan pada UU Pemilihan. Ketentuan Pemilihan tersebut memuat ancaman pidana (sanksi hukum) bagi barang siapa yang melanggar kewajiban atau larangan yang telah ditentukan.<sup>10</sup>

Pada ranah pengaturan pelanggaran administrasi, UU Pemilihan memuat ketentuan yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi. Pelanggaran administrasi diartikan sebagai pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan diluar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan. Selain itu, diatur juga Tindakan atau perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi, seperti mundur sebagai pasangan calon setelah ditetapkan KPU Provinsi dan / atau KPU Kabupaten / Kota dan pelanggaran administrasi lainnya. Selain pelanggaran administrasi, diatur juga mengenai pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Pelanggaran administrasi yang bersifat TSM berupa perbuatan calon yang

---

<sup>10</sup> Andi Hamzah, *Asas – Asas Hukum Pidana Di Indonesia & Perkembangannya*, Jakarta, Sofmedia, 2012, hlm. 4

menjanjikan dan / atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara dan / atau pemilih.

UU Pemilihan juga mengatur mekanisme penanganan pelanggaran administrasi. Mekanisme penanganan pelanggaran administrasi dilakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten / Kota. Sehingga Bawaslu tidak hanya memiliki kewenangan dalam proses pengawasan tahapan Pemilihan, tetapi dalam pelaksanaan penegakan pelanggaran administrasi Pemilihan, kewenangan tersebut oleh UU Pemilihan diberikan kepada Bawaslu. Penanganan Pelanggaran administrasi Pemilihan disebut juga sebagai kewenangan yang bersifat absolut yang dimiliki oleh Bawaslu karena karena tidak melibatkan Lembaga lain dalam proses penanganannya. Hal tersebut berbeda dengan penanganan tindak pidana, penanganan pelanggaran kode etik, dan hukum lain yang mana melibatkan Lembaga lain dalam penanganannya.

Dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan, hasil penanganan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Bawaslu yaitu rekomendasi. Rekomendasi tersebut berdasarkan Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan wajib di ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota. Apabila KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dan atau Bawaslu Kabupaten/Kota, maka Bawaslu dapat memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis. Akan tetapi, ancaman sanksi atas tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota tidak selamanya ditaati oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Pada Pemilihan tahun 2020, terdapat 9 pelanggaran administrasi terkait dengan pelanggaran ketentuan Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemilihan.<sup>11</sup> 9 pelanggaran administrasi tersebut, telah dikeluarkan rekomendasi oleh Bawaslu Kabupaten/Kota. Akan tetapi, hanya 2 rekomendasi yang ditindaklanjuti oleh KPU Kabupaten/Kota.

Tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota seolah – olah kekuatan rekomendasi tidak begitu kuat. Padahal, dalam UU Pemilihan, KPU wajib menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu. Akan tetapi, menindaklanjuti yang dimaksud oleh KPU berdasarkan Pasal 18 PKPU Nomor 25 Tahun 2013 yaitu

*“Tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 meliputi kegiatan:*

- a. mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; dan*
- b. menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu.”*

Bahwa berdasarkan Pasal tersebut, yang dimaksud menindaklanjuti oleh KPU tidak langsung mengeksekusi isi dari rekomendasi, tetapi KPU melakukan terlebih dahulu isi Pasal tersebut. Hal itu membuat rekomendasi tidak terlalu kuat.

Terkait dengan tidak ditindaklanjuti 7 rekomendasi Bawaslu oleh KPU kabupaten/Kota, salah satu diantara ketujuh Kabupaten/Kota tersebut dilaporkan ke DKPP. Kasus yang dilaporkan yaitu tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Bawaslu

---

<sup>11</sup> Ratna Dewi Pettalolo, Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*, Jakarta, Badan Pengawas Pemilihan Umum, hlm. 104

oleh KPU Kabupaten Kutai Kartanegara. Menurut Pengadu, teradu tidak berintegritas dan tidak professional dalam menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu RI Nomor 013/REG/LP/PB/00.00/VI/2020 tertanggal 11 November 2020.<sup>12</sup> Teradu dianggap melakukan Tindakan *abuse of power* dengan menolak melaksanakan rekomendasi Bawaslu RI. Kemudian DKPP atas kasus tersebut mengeluarkan Putusan perkara nomor 196-PKE-DKPP/XII/2020 yang mana salah satu amar putusannya memberikan sanksi peringatan keras kepada Komisioner KPU Kabupaten Kutai Kartanegara.

Rekomendasi Pemilihan yang seharusnya dapat menegakkan keadilan Pemilu, justru tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU. Padahal, pelaksanaan penanganan pelanggaran yang diatur didalam UU Pemilihan juga bagian dari implementasi demokrasi di Indonesia. Karena Masyarakat dapat menilai jalannya demokrasi salah satunya dengan melihat proses penanganan pelanggaran mulai dari pelayanan atas temuan atau laporan hingga tindaklanjut dari hasil penanganan pelanggarannya.

Berdasarkan hal yang telah dipaparkan dalam latar belakang diatas, penulis akan melakukan penelitian mengenai **“Implikasi Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Terhadap Perwujudan Pemilihan Demokratis.”**

---

<sup>12</sup> <https://dkpp.go.id/tidak-jalankan-rekomendasi-bawaslu-ri-dkpp-periksa-16-penyelenggara-pemilu-pusat-dan-daerah/> diakses pada tanggal 30 Maret 2024

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dalam penelitian ini penulis akan mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa implikasi rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan?
2. Bagaimana karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan?

## **1.3.Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah diatas yaitu:

1. Untuk memahami implikasi rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan terhadap Perwujudan Pemilihan Demokratis; dan
2. Untuk memahami karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan

## **1.4.Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sebuah sumbangsi/masukan terhadap pemikiran secara akademis serta mampu berfikir secara kritis tentang Implikasi Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Terhadap Perwujudan Pemilihan Demokratis, sehingga mampu menghasilkan keadilan pemilu dalam penyelenggaraan Pemilihan.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Adapun manfaat praktif penelitian ini yaitu:

1. **Bagi Pembentuk Peraturan Perundang – Undangan** agar penelitian ini bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan revisi, menambah, atau memperkuat implementasi peraturan perundang – undangan tentang Pemilihan;
2. **Bagi Penyelenggara Pemilu** agar dalam menginterpretasikan peraturan tentang Pemilihan tidak bertentangan satu sama lain
3. **Bagi Partai Politik atau Peserta Pemilihan** agar dapat mengawasi kebijakan penyelenggara Pemilu sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang ada
4. **Bagi Masyarakat** agar dapat memberikan wawasan politik terutama mengenai penanganan pelanggaran Pemilihan

#### **1.5. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, dan efisien, serta berdasarkan urutan langkah – langkah teratur dan sistematis.<sup>13</sup> Metodologi penelitian mengatur tahapan dan Langkah seorang peneliti dalam mendesain, merancang, dan melaksanakan seluruh tahapan yang akan dilakukan dalam pelaksanaan penelitian. Metodologi penelitian memiliki tiga kemanfaatan. Pertama, tahapan memperoleh pengetahuan atau penemuan baru. Kedua, dapat dimanfaatkan untuk membuktikan atau menguji

---

<sup>13</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta, Mirra Buana Media, 2021, hlm. 50

kebenaran yang telah ada. Ketiga, membantu dalam mengembangkan pengetahuan lebih kaya dan lebih banyak.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### **1.5.1. Jenis Penelitian**

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mendasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang normatif yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan – peraturan yang tertulis atau bahan – bahan hukum lainnya. Yang mana tujuannya untuk mengetahui dan memberi gambaran mengenai permasalahan dengan melihat serta mengkaji peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **1.5.2. Pendekatan Penelitian**

Dalam rangka untuk memerlukan suatu pijakan dalam menyusun argumentasi hukum yang logis dan tajam, maka penulis menggunakan pendekatan pada penelitian ini sebagai berikut:

#### **1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)**

Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.<sup>14</sup>

#### **2. Pendekatan Konseptual**

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting, sebab

---

<sup>14</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021, hlm. 133.

pemahaman terhadap pendangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.<sup>15</sup>

### **1.5.3. Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum digunakan untuk menganalisis atau memecahkan suatu masalah yang ada pada penelitian. Bahan – bahan hukum yang digunakan oleh penulis yaitu:

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto yang dimaksud bahan hukum primer yaitu semua aturan hukum yang dibentuk badan – badan pemerintah, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi oleh aparat negara.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian tesis ini yaitu:

- a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 147.

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, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang;

- c. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah 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 menjadi Undang – Undang
- d. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota
- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer dalam memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat dilakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder penulis yaitu jurnal, karya ilmiah, penelitian terdahulu, artikel yang terdapat pada media massa dan/atau media elektronik, serta literatur-literatur tertulis oleh para ahli yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## **3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum penunjang atas penyempurnaan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier antara lain kamus Bahasa, kamus hukum, dan bahan lain yang relevan dengan bidang hukum yang dapat menunjang penelitian hukum.

### **1.5.4. Teknis Pengumpulan Bahan Hukum**

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif maka teknik yang dipakai oleh penulis pada penelitian ini untuk menelusuri bahan hukum yang diperlukan adalah dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan di:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Tadulako
- b. Perpustakaan Universitas Tadulako
- c. Perpustakaan lainnya
- d. Internet

### **1.5.5. Teknis Analisis Bahan Hukum**

#### **1. Interpretasi Gramatikal**

Interpretasi gramatikal yaitu metode penafsiran hukum yang digunakan untuk memahami suatu teks aturan perundangan berdasarkan bahasa dan susunan kata-kata yang dilakukan dengan cara menguraikan menurut bahasa umum sehari-hari.<sup>16</sup> Alasan penulis menggunakan interpretasi gramatikal adalah karena interpretasi gramatikal merupakan cara penafsiran yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan dari peraturan perundang-undang dengan cara menguraikannya menurut bahasa, susunan kata dan bunyinya sebagaimana diartikan oleh orang biasa dalam kehidupan sehari hari.

#### **2. Interpretasi Sistematis**

Penulis dalam penelitian ini menggunakan interpretasi sistematis dengan cara menafsirkan peraturan perundangan dengan menghubungkan peraturan yang satu dengan yang lain dengan keseluruhan sistem hukum.

## **1.6.Kerangka Pemikiran**

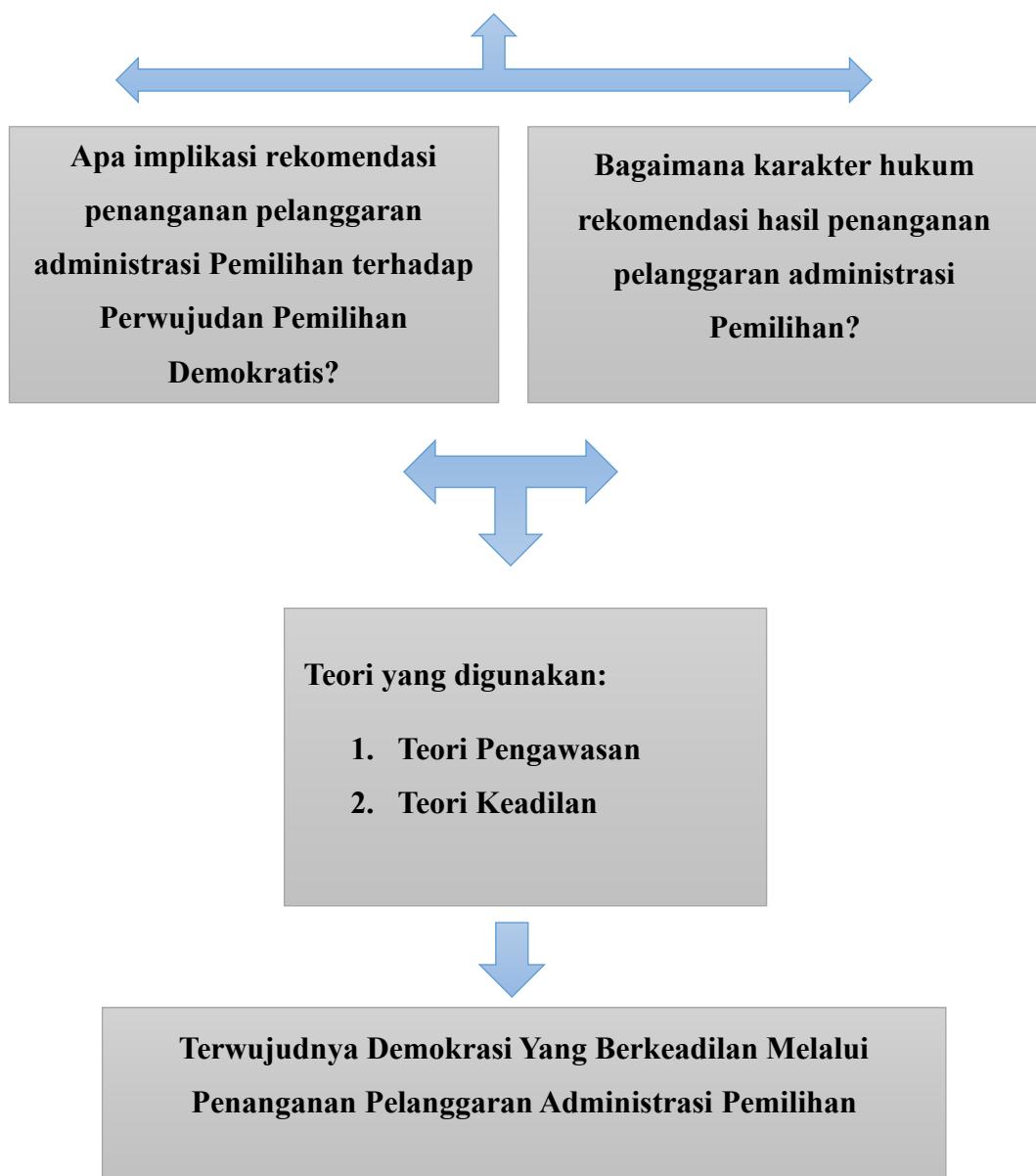
Kerangka pemikiran merupakan model konsep tentang bagaimana teori-teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai rumusan masalah. Kerangka Pemikiran adalah suatu dasar pemikiran yang mencakup penggabungan antara teori, fakta, observasi, serta kajian pustaka, yang nantinya dijadikan landasan dalam melakukan menulis karya tulis ilmiah. Pada penelitian

---

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 57

Tesis “**Kekuatan Hukum Rekomendasi Hasil Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Dan Akibatnya Terhadap Kualitas Demokrasi**” penulis menggunakan kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Output Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yaitu Rekomendasi. Rekomendasi tersebut “Wajib” ditindaklanjuti oleh KPU berdasarkan Undang – Undang Pemilihan. KPU menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan cara melakukan analisis terlebih dahulu, sehingga KPU tidak langsung melaksanakan isi rekomendasi sebagaimana seharusnya**



## 1.7. Orisinalitas Penelitian

Untuk menjaga orisinalitas penulisan dari penelitian ini, maka penulis mengambil beberapa judul penelitian yang memiliki kesamaan atau kemiripan dari judul penelitian yang akan penulis lakukan. Beberapa judul penelitian yang memiliki kemiripan antara lain:

- a. PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN ADMINISTRASI PADA TAHAPAN KAMPANYE PEMILIHAN KEPALA DAERAH yang ditulis oleh Ricky Oktadinata dari Universitas Sriwijaya Tahun 2020
- b. KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM DALAM PENANGANAN PELANGGARAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN INDONESIA yang ditulis oleh Ahmad Iqbal dari Universitas Jambi Tahun 2021

Dari kedua judul penelitian diatas, pada hakekatnya tidak sama dengan judul yang penulis angkat. Pada judul yang pertama, meneliti mengenai mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pada tahapan kampanye. Sedangkan pada judul kedua membahas mengenai kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa. Sedangkan yang penulis angkat mengenai kekuatan rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan sehingga akan mengetahui kualitas demokrasi.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Teori Demokrasi**

Secara etimologis, demokrasi berasal dari dua kata dalam bahasa Yunani yakni “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Untuk itu, demokrasi secara etimologis dapat diartikan sebagai suatu keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>17</sup>

Salah satu standar terkait Pemilihan adalah adanya jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi setiap warga negara. Pengakuan secara konstitusional atau bersadarkan Peraturan Perundang - Undangan terhadap hak pilih merupakan hal yang umum bagi negara-negara demokratis. Sehubungan dengan hal tersebut, kerangka hukum Pemilihan harus mampu memastikan semua warga Negara yang memenuhi persyaratan dijamin haknya memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam Pemilihan tanpa adanya diskriminasi. Adanya Demokrasi sebagai hasil dari tuntutan masyarakat Barat terhadap kesetaraan hak dan kedudukan yang sama dalam hukum. Sebelum deklarasi Amerika dan Perancis, terdapat kesenjangan dalam kedudukan warga di masyarakat dan didalam sistem hukum. Hal tersebut menyebabkan perlakuan berbeda terhadap masyarakat tergantung pada status sosialnya. Demokrasi adalah bentuk atau

---

<sup>17</sup> Dr. Drs. M. Zubakhrum B. Tjenreng, M.Si, Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak, Depok, Papas Sinar Sinanti, 2020, hlm. 28

mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai bagian upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Dapat disimpulkan bahwa demokrasi yaitu sistem pemerintahan yang prinsipnya didasarkan pada kekuasaan rakyat, dengan tiga unsur utama yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Konsep pemerintahan yang berasal dari rakyat menunjukkan bahwa pemerintah yang memiliki kekuasaan adalah pemerintah yang didukung dan diakui oleh masyarakat. Prinsip demokrasi yang paling penting yakni meletakkan kekuasaan di tangan rakyat, bukanlah ditangan penguasa.<sup>18</sup>

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang ideologinya terdapat dalam Pancasila yang diaplikasikan dalam kehidupan setiap warga negara sehari-hari untuk menunjang kemajuan negara Indonesia. Demokrasi yang digunakan di Indonesia yaitu Demokrasi Pancasila. Dalam aktualisasinya, Demokrasi Pancasila didasarkan pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yakni Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan bernegara Indonesia ditetapkan dalam pembukaan konstitusi Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam perdamaian dunia. Untuk mewujudkan tujuan negara yang demikian itu kehidupan politik,

---

<sup>18</sup> Miftah Thoha, Birokrasi & Politik di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 56

ekonomi, sosial, dan budaya harus berjalan secara demokratis, dan hal tersebut dapat tercapai apabila regulasi dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan budaya mencerminkan nilai-nilai dasar demokrasi yang substansial.<sup>19</sup>

Pemilihan harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip – prinsip demokrasi yang dimaksudkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Prinsip – prinsip demokrasi tersebut mencakup prinsip esensial dan prinsip prosedural. Prinsip esensial berupa adanya jaminan hak pilih sebagai bagian dari hak asasi manusia, kebebasan dalam memberikan suara, dan kesetaraan atau persamaan hak pilih antar warga negara.<sup>20</sup> Adapun prinsip prosedural mencakup prinsip pertanggungjawaban pejabat yang dipilih dalam pemilu terhadap konsituennya. Sesuai prinsip demokrasi menurut UUD NRI Tahun 1945 tersebut, prinsip pemilu demokratis yang dikehendaki konstitusi setidaknya adalah prinsip:<sup>21</sup>

1. Kebebasan dan kerahasiaan pilihan
2. Kesetaraan hak pilih
3. Suara terbanyak
4. Kepastian dan kejujuran
5. Keterbukaan dan pertanggungjawaban

---

<sup>19</sup> Muhammad Darudin, Islam Demokrasi dalam kehidupan Bernegara, Dekonstruksi, dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif, Konsorsium Hukum Profesif Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 278.

<sup>20</sup> Khairul Fahmi, Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hlm. 140-142

<sup>21</sup> Sadil Isra dan Khairul Fahmi, Pemilihan Umum Demokratis “Prinsip – Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia”, Depok, Rajawali Pers, 2019, hlm. 19

### 2.1.2. Teori Keadilan

Teori keadilan merupakan jenis teori hukum dari tataran filsafat hukum terkait dengan “tujuan hukum” yang mencakup kepastian, kemanfaatan dan keadilan (I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiartha, 2018: 205).

Teori-teori yang mengkaji masalah keadilan telah dilakukan sejak jaman Yunani Kuno. Pada masa itu, konsep keadilan berasal dari pemikiran mengenai perilaku manusia terhadap sesama, alam dan lingkungannya serta dibagi menjadi dua golongan. Golongan pertama adalah objek materia yang mencakup segala sesuatu yang ada atau yang mungkin ada (kesemestaan, jiwa, nilai kebenaran, nilai keadilan, hakikat demokrasi dan lain-lain). Sedangkan golongan kedua mencakup objek formal yang berisi sudut pandang atau tujuan dari pemikiran atas objek materia (BJ Nasution, 2014: 120).

Persoalan mengenai keadilan menjadi bahan diskusi yang hangat di kalangan pemikir kontemporer, termasuk salah satunya yakni Amartya Sen. Bagi Sen berbicara mengenai keadilan harus dilakukan tidak dengan tujuan untuk mendapatkan konsep yang abstrak tentang apa itu masyarakat adil, tetapi dengan tujuan untuk menyingkirkan atau paling sedikit mengurangi ketidakadilan. Amartya Sen memberikan penawaran satu pendekatan baru yang lebih praktis, dengan memperhatikan keadilan yang dipraktekkan ketimbang teori-teori mengenai keadilan yang condong bermuara kepada institusionalisme. Beliau menulis dalam bukunya *The Idea of Justice* bahwa keadilan akhirnya mengenai cara orang menjalani kehidupan, tidak hanya dengan dunia institusi yang melingkupi mereka.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Benyamin Molan, “Amartya Sen: Keadilan Multikulturalistik,” Molansio Wordpress.Com, 2011

Amartya Sen berpendapat bahwa untuk mewujudkan keadilan memerlukan pendekatan yang lebih membumi sehingga keadilan tersebut bisa direalisasikan. Pendekatan dilakukan dengan berfokus kepada realisasi keadilan dalam masyarakat. Melalui pendekatan realisasi ini, ditemukan bahwa untuk mewujudkan keadilan bukan hanya berfokus pada pembentukan institusi yang adil namun juga harus memperhatikan bagaimana kehidupan masyarakat yang *riil* itu berlangsung lewat perilaku aktual dan pilihan-pilihan yang diambil oleh masyarakat. dengan kata lain, pendekatan ini tidak mendekati keadilan dari berbagai teori melainkan berhadapan dengan praktik.

Menurut Amartya Sen, keadilan adalah bagaimana memenuhi kebutuhan dasar dari kehidupan manusia seperti pendidikan, kesehatan dan rasa aman. Kesejahteraan yang sebenarnya menurut Sen tidak hanya tergantung pada tingkat pendapatan, tetapi juga pada kesempatan yang dimiliki individu untuk mengembangkan dan menggunakan kemampuan mereka (Azhari M. Hadi Putra, 2023: 20).

Keadilan yang dipaparkan oleh Amartya Sen seringkali mendapatkan inspirasi dari John Rawls. Namun, ada juga kritik dari Amartya Sen yang ditujukan kepada John Rawls mengenai teori *Utilitarian*. Amartya Sen menerima proposisi umum bahwa keadilan harus dipahami sebagai kejujuran, tetapi beliau menemukan banyak fitur dari model Rawls yang meresahkan.<sup>23</sup>

Pertama, terdapat sifat kontraktarian dari karya Rawls, yang mengharuskan kita untuk melihat keadilan sebagai produk dari kesepakatan diantara anggota

---

<sup>23</sup> Yulianus Evantus Hamat DKK, Keadilan Menurut Amartya Sen Dan Kontribusinya Bagi Penanganan Ketidakadilan Sosial Dalam Masyarakat Multikultural Di Indonesia, Jurnal Yaqzhan, Vol. 10 No. 02, Desember 2024

masyarakat yang didefinisikan dengan jelas: Amartya Sen setuju dengan para kritikus Rawls yang menganggap hal ini bermasalah dalam kondisi modern. Intinya yaitu jika keadilan didefinisikan sebagai produk dari sebuah kontrak, kepentingan pihak-pihak yang tidak terlibat dalam kontrak, generasi mendatang, orang asing, bahkan mungkin alam itu sendiri akan terabaikan. Ini sebenarnya adalah kritik umum terhadap Rawls dan para Rawlsian, dan Charles Beits serta Thomas Pogge yang telah menyarankan bahwa mungkin seluruh dunia harus dianggap sebagai “masyarakat” untuk tujuan kontrak sosial ini. Akan tetapi seperti yang telah ditunjukkan oleh Amartya Sen, ini tidak berhasil, gagasan tentang masyarakat mengandaikan suatu tingkat kesatuan global yang sama sekali tidak ada. Gagasan yang mendasarkan keadilan pada sebuah kontraklah yang memunculkan masalah, bukan rincian dari kontrak tersebut.

Kedua, yakni penekanan Rawls pada pentingnya “teori ideal” atau apa yang disebutnya dengan pendekatan “transendental” terhadap keadilan, yakni keinginan untuk menciptakan sebuah keadilan yang universal dan diperlukan yang berlaku dimana saja serta kapan saja. Amartya Sen meragukan hal ini dan berpendapat bahwa pendekatan tunggal semacam ini sangat tidak mungkin untuk ditempuh.

Poin ketiga yang dikemukakan Amartya Sen terhadap Rawls dan kaum Rawlsian yaitu pentingnya mereka membangun institusi-institusi yang adil. Ide dasarnya adalah bahwa apabila Anda dapat membuat institusi yang benar, Anda tidak perlu khawatir mengenai perilaku manusia yang sebenarnya; pada dasarnya, asumsinya yaitu bahwa seperti yang dikatakan Kant, bahkah “ras setan” pun, jika cerdas, dapat menghasilkan institusi yang adil dan masyarakat adil. Posisi ini tentu saja sangat bermasalah di tingkat internasional, dimana struktur institusionalnya

lemah. Hal ini menyebabkan beberapa Rawlsian memberikan usul mengenai pergeseran yang sangat tidak masuk akal, dan mungkin tidak diinginkan, menuju pemerintahan global, sementara filsuf politik lainnya, terutama Thomas Nagel menyatakan bahwa keadilan global tidak mungkin digapai mengingat ketidakmungkinan dari skema semacam itu.

Bagi Amartya Sen, pendekatan dari Rawls sangat teoritis. Amartya Sen mengontraskan pendekatan “*transendental institutionalism*” dari Rawls dengan metodenya sendiri yakni pendekatan komparasi atau biasa dikenal sebagai realization-focused comparison. Konsep keadilan Amartya Sen yaitu konsep keadilan yang bersifat imparsialitas terbuka sebagai suatu hal yang berbeda dari konsep imparsialitas tertutup Rawls. Konsep keadilan imparsialitas terbuka yaitu konsep keadilan yang tidak dibatasi hanya pada mereka yang terikat dan berada didalam satu konsensus bersama atau kontrak saja, akan tetapi dapat juga menjangkau berbagai perspektif kemanusiaan yang lebih luas dengan melibatkan orang di luar konsensus tersebut (konsep keadilan global).<sup>24</sup>

Seluruh konsep keadilan dari Amartya Sen mempunyai paling sedikit dua perbedaan mendasar dengan konsep keadilan Rawls. Pertama, Rawls membangun konsep keadilannya berdasarkan konsep kontrak sosial, sedangkan Amartya Sen membangun konsep keadilannya dengan pendekatan komparatif. Kedua, sebagai konsekuensi dari hal pertama tersebut, maka konsep keadilan Rawls berorientasi pada pembentukan institusi sebagai dasar keadilan sedangkan konsep keadilan Amartya Sen lebih berfokus pada kehidupan masyarakat secara aktual.

---

<sup>24</sup> Sunaryo, “Amartya Sen Tentang Teori Keadilan John Rawls: Kritik Pendekatan Komparatif Atas Pendekatan Institusionalisme,” *Jurnal Etika Sosial* 23, No. 01 (2018): 11–37

### 2.1.3. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama seperti arti kontrol. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa<sup>25</sup>. Menurut Sujatmo dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandanan yaitu pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian berarti lebih *forceful* daripada pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya<sup>26</sup>.

Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan “*control consist in veryuying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify them and prevent recurrence*”. Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut maka akan dapat ditemukan kesalahan – kesalahan yang mana kesalahan – kesalahan

---

<sup>25</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia disusun oleh W.J.S. Poerwadarminta, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa, Depdikbud, PN Balai Pustaka Jakarta, 1984, hlm. 521

<sup>26</sup> Sujatmo, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 17

tersebut dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang Kembali<sup>27</sup>.

Sementara Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”. Pengertian tersebut berarti titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Selanjutnya Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan (*directive*)<sup>28</sup>.

Dari pendapat – pendapat tersebut diatas, maka dapat disimpulkan makna dasar dari pengawasan adalah

- 1) Pengawasan ditunjukan sebagai Upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan
- 2) Adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan

---

<sup>27</sup> Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm. 37

<sup>28</sup> Bagir Manan, Menyongsing Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII, 2001, hlm. 201

- 3) Adanya kegiatan untuk mencocokan antara hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang ditetapkan
- 4) Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar, dan
- 5) Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan<sup>29</sup>.

Dalam perspektif konstitusionalisme, pengawasan kekuasaan merupakan tujuan dasar dari konstitusi, dalam Sejarah ide – ide politik kebutuhan untuk mempertahankan kekuasaan telah menjadi suatu pokok pembicaraan yang selalu berulang, bahkan sudah menjadi obsesi seseorang yang berkuasa. Pembatasan kekuasaan dengan system konstitusionalisme mempunyai tiga pengertian, yaitu:

- 1) Suatu negara atau setiap sistme pemerintahan, harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan dalam negara menyesuaikan diri pada aturan – aturan dan prosedur – prosedur hukum yang pasti;
- 2) Struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan terletak dengan dan diantara cabang – cabang kekuasaan yang berbeda yang saling mengawasi penggunaan kekuasaannya dan yang berkewajiban untuk bekerjasama (ide – ide pembauran kekuasaan, pemisahan kekuasaan, *checks and balances*;
- 3) Hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam menyerahkan hak – hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.

---

<sup>2929</sup> Perhatikan Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 90

Dalam kerangka pengawasan ada banyak Lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai Lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung<sup>30</sup> memetakan macam – macam Lembaga pengawasan yaitu:

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan control, dapat dibedakan atas:
  - a) Kontrol intern. Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *buit in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental.
  - b) Kontrol ekstern. Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau Lembaga – Lembaga yang secara organisasi/structural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.
2. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan atas:
  - a) Kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan pemerintah
  - b) Kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan Keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan /perbuatan pemerintah.
3. Ditinjau dari segi obyek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas:

---

<sup>30</sup> Paulus Effendi Lotullung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993

a) Kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi – segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah

b) Kontrol segi kemanfaatan, adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dilakukan lembaga – lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga – lembaga negara seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga – lembaga peradilan peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perseorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa.<sup>31</sup>

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga – lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintahan juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan yang dikemukakan diatas lebih bercorak pada pengawasan (kontrol) yang berlaku dalam organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan komprehensif maka pengawasan dapat dilihat berbagai segi yakni:

1) Kontrol sebagai penguasaan pikiran;

---

<sup>31</sup> Galang Asmara, Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Yogyakarta, leksbang Pressindo, 2005, hlm. 126

- 2) Disiplin sebagai kontrol diri; dan
- 3) Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggaraan organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu (yang berkuasa), kontrol dikonstruksikan beragam.

Konsep pengawasan juga ditawarkan oleh Foucault, yaitu bagaimana mendisiplinkan diri, menjadikan tubuh – tubuh patuh. Metode disiplin dikembangkan di penjara, sekolah, rumah sakit, barak tentara, dan bengkel kerja untuk menciptakan tubuh – tubuh yang patuh.

Dalam setiap masyarakat tubuh senantiasa menjadi objek kuasa. Tubuh dimanipulasi, dilatih dan dikoreksi menjadi patuh, bertanggungjawab, terampil dan meningkat kekuatannya. Tubuh selalu menjadi sasaran kuasa baik dalam arti “anatomi – metafisik” yakni seperti yang dibuat oleh para dokter dan filsuf, maupun dalam arti teknik – politis yang mau mengantur dan mengontrol atau mengoreksi segala aktivitas tubuh. Kuasa, dari masa yang satu ke masa yang lain, selalu menyentuh tubuh, hanya cara, ukuran dan sasaran kontrolnya saja yang senantiasa berubah – ubah.

Bahasa kenyataannya tidak hanya digunakan sebagai alat komunikasi, tetapi juga alat (dominasi) kekuasaan. Artinya orang (yang berkuasa) tidak hanya ingin didengar dan dimengerti, tetapi juga ingin dipercayai, dipatuhi, dihargai atau diikuti oleh orang yang dikuasainya. Kontrol dalam kategori ini berkaitan dengan sistem dominasi, kompetensi yang digunakan untuk menentukan siapa yang mempunyai otoritas yang berbicara, yaitu otoritas untuk melegitimasi bahasa, yaitu bahasa –

bahasa kekuasaan. Setiap ungkapan bahasa merupakan produk dari kompromi antara apa akan dikatakan (*expressive interest*) dan sensor (*censorship*) yang melekat pada struktur bahasa (*symbolic market*) tempat ungkapan tersebut diproduksi dan didistribusikan.

Oleh sebab itulah, kajian bahasa tidak dapat dipisahkan dari kajian idiologi dibalik ungkapan bahasa tersebut. Bahasa adalah media tempat ideologi dikomunikasikan atau ditawarkan. Mempelajari sebuah simbol atau sebuah bahasa sama artinya dengan mempelajari kepercayaan, keyakinan atau sikap politik yang tersimpan dibalik ungkapan simbol dan bahasa tersebut.

Realitas kontrol tidak selalu datang dari atas, melalui struktur formal yang telah ditetapkan, tetapi bisa lahir dari keadaan sebaliknya. Hal semacam itu menggambarkan realitas kontrol dalam berbagai makna, tidak hanya dari sisi positif tetapi bisa juga negatif. Artinya, kontrol merupakan konstruksi (dikonstruksi). Bagaimana kontrol diterapkan, untuk tujuan apa, serta faktor yang mempengaruhi (terutama sosial, politik, dan ekonomi) menjadi dominan. Misalnya, di tengah percepatan teknologi saat ini, mekanisme pengawasan berkembang, sehingga semakin tinggi teknik, semakin beragam mekanismenya. Konstelasi demikian berkembang bersama semakin kritisnya masyarakat dan memiliki peran aktif dalam membangun dunia yang dicita – citakannya. Fenomena itu akan berlangsung terus sebagai dinamika kehidupan senjang masa.

Selanjutnya kembali kepada konsep pengawasan dalam konteks organisasi kekuasaan, maka ada beberapa teori konsekuensi pengawasan yang dapat menjelaskan efektif tidaknya suatu pengawasan. Perbincangan tentang konsekuensi dan efektivitas bertolak dari keberlakuan (*gelding*) hukum yang dikemukakan oleh

Bruggink dalam buku “*Rechtsreflettes*”. Beliau mengemukakan tiga macam keberlakuan hukum, yaitu:

- 1) Keberlakuan normatif atau keberlakuan formal kaidah hukum, yaitu jika suatu kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang didalamnya kaidah – kaidah hukum itu saling menunjuk. Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu kepada kaidah hukum umum, kaidah khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi
- 2) Keberlakuan faktual atau keberlakuan empiris kaidah hukum, yaitu keberlakuan secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Keadaan ini dapat dinilai dari penelitian empiris; dan
- 3) Keberlakuan evaluatif kaidah hukum, yaitu jika kaidah hukum itu berdasarkan isinya dipandang bernilai. Dalam menentukan keadaan keberlakuan evaluatif, dapat didekati secara empiris dan cara keinsafan.<sup>32</sup>

Senada dengan Bruggink, Hans Kelsen melihat hukum “efektif” apabila keadaan orang berbuat sesuai dengan norma hukum yang mengharuskan mereka berbuat atau tidak berbuat, dengan kata lain norma – norma itu benar – benar diterapkan dan dipatuhi sesuai dengan perintah norma hukum. Lengkapnya dikatakan: “efficacy of law means that man actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are actually applied and obeyed” (efektifnya hukum berarti bahwa orang benar – benar berbuat sesuai dengan norma

---

<sup>32</sup> Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 149-152

– norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma – norma itu benar – benar diterapkan dan dipatuhi).

Sementara teori tipe pengawasan melihat bahwa mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang dituju oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum.

## 2.2. Landasan Konseptual

### 2.2.1. Penanganan Pelanggaran Administrasi

Secara bahasa, pelanggaran dapat diartikan sebagai perbuatan menabrak, menubruk, atau menyalahi atau melalui secara tidak sah. Jeremy Bentham mendefinisi pelanggaran kedalam dua sudut pandang. Dalam perspektif sistem hukum, pelanggaran dia batasi sebagai apa saja yang dilarang oleh legislator, entah untuk alasan baik maupun alasan yang buruk. Adapun dalam perspektif teoritik hukum, pelanggaran merupakan perbuatan yang dianggap harus dilarang dengan alasan kejahanatan yang dihasilkan atau cenderung dihasilkannya.<sup>33</sup>

Kata “administrasi” didalam KBBI merupakan usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Belinfante mengartikan administrasi sebagai pemerintah atau bestuur. Pendapat Belinfante menempatkan administrasi didalam hubungan dengan negara. Administrasi negara mencakup administrasi negara sebagai organisasi dan administrasi yang secara khusus mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik). Dalam kerangka tersebut, administrasi secara umum dirumuskan sebagai *the overall management or control of an organization.*

---

<sup>33</sup> Jeremy Bentham, Teori Perundang-undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana, Alih Bahasa: Nurhadi, Nuansa Cendikia, Bandung, 1979, hlm. 273

Pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap peraturan administrasi, persyaratan dan tata cara pemilihan yang bukan merupakan tindak pidana pemilihan. UU Pemilihan mendefinisikan pelanggaran administrasi sebagai 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.

Fritz Edward Siregar dalam kajiannya mendefinisikan pelanggaran administrasi yaitu sebagai perbuatan yang menyimpang atau melanggar tata laksana administrasi pelaksanaan tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi. Definisi ini mempertegas cakupan pelanggaran administrasi, akan tetapi masih menempatkan pelanggaran administrasi sebagai residu dari pelanggaran pidana dan pelanggaran kode etik penyelenggara

Penanganan Pelanggaran administrasi ini diselesaikan oleh Bawaslu. Kehadiran Bawaslu sebagai lembaga penyelesaian menjadi sangat menentukan, karena mekanisme penyelesaian dalam pemilihan untuk mengamankan integritas atas pemilihan itu sendiri.<sup>34</sup> Pelanggaran administrasi pemilihan dibagi menjadi dua, yaitu pelanggaran administrasi dan pelanggaran administrasi Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM). Konsep TSM dalam UU Pemilihan menjelaskan yang dimaksud dengan terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Sistematis, yaitu pelanggaran yang direncanakan secara

---

<sup>34</sup> Junaidi, Sengketa Administrasi Pemilu, , Kode Inisiatif, Jakarta, 2011, hlm. 67

matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Dan masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian.

Pelanggaran administrasi pemilihan sesuai dengan Pasal 1 angka 21 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yaitu pelanggaran tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.

Penanganan pelanggaran administrasi pemilihan berawal dari adanya laporan atau temuan terkait dugaan pelanggaran yang dilaporkan/ditemukan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Laporan/temuan dugaan pelanggaran kemudian dilakukan kajian yang salah satunya berkesimpulan bahwa laporan/temuan merupakan pelanggaran administrasi. Terhadap hal tersebut, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi yang ditujukan kepada KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi dan menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan hasil rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Dalam menindaklanjuti rekomendasi pengawas Pemilihan, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan kajian/pemeriksaan untuk selanjutnya diputuskan sebagai bagian dari tindaklanjut. Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dapat memberikan sanksi kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota apabila rekomendasi tidak ditindaklanjuti. Sanksi tersebut dapat diberikan dengan peringatan lisan atau peringatan tertulis.

Dalam menindaklanjuti tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi, UU Pemilihan memberikan delegasi untuk diatur lebih lanjut melalui peraturan KPU. Saat ini, KPU telah membuat peraturan terkait penyelesaian pelanggaran administrasi melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Peraturan KPU tersebut, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menindaklanjutinya dengan melakukan telaah hukum terlebih dahulu untuk kemudian diputuskan dalam rapat pleno KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian, apabila KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota telah melakukan telaah hukum, maka kewajiban KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dinilai telah dijalankan.

Hingga saat ini, terkait tindak lanjut rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi masih menjadi polemik antara KPU dengan Bawaslu. Bagi KPU, kewajiban menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan dilaksanakan dengan melakukan pemeriksaan terhadap rekomendasi yang diterima. Bentuk kegiatan tersebut dengan melakukan telaah hukum. Sebaliknya, bagi Bawaslu memaknai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pelanggaran administrasi sebagai bukan hanya sebatas melakukan pencermatan kembali, melainkan menjatuhkan sanksi administrasi sesuai rekomendasi yang diberikan. Pendirian Bawaslu ini juga sejalan dengan fungsi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017.

### 2.2.2. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan secara langsung oleh rakyat adalah upaya menciptakan pemerintahan demokratis. Upaya – upaya tersebut telah dilakukan dengan melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Salah satu perubahan dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 terkait demokrasi di Indonesia yaitu perubahan substansi berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Telah dimaknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui UU Pemilihan. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Pemilihan disebutkan bahwa “*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*” Menurut Jumly Asshiddiqie, perkataan “dipilih secara demokratis” bersifat sangat luwes sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan tidak langsung yang dilakukan DPRD. Menurut Suharizal dalam bukunya Pemilukada, regulasi, dinamika, dan konsep mendatang menyatakan bahwa berdasarkan ketentuan pasal tersebut mengemukakan beberapa hal, yaitu:

1. Pemilihan kepala daerah tidak diharuskan dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD
2. Frasa kata “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melaksanakan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik

3. Rumusan Pasal 18 Ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua tahun 2000 dapat ditafsirkan sama seperti tata cara dan prosedural Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen ketiga tahun 2001

4. Pasal 18 Ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis yaitu kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah

Pemilihan langsung pertama kali diatur berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian mengalami perubahan dan kemunduran melalui Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Di dalam Undang – Undang tersebut terdapat perubahan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD. Menurut Pasal 3 Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bahwa Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur, dan adil, sedangkan bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Mekanisme pemilihan menggunakan UU Tersebut mendapatkan penolakan dari masyarakat luas karena tidak mencerminkan prinsip – prinsip demokratis.

Oleh karena itu, Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dicabut oleh Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014. Didalam Perppu tersebut ditegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat

dan dilaksanakan secara demokratis menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Perpu tersebut kemudian ditetapkan menjadi Undang – Undang dengan mengesahkan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pada saat disahkan, Undang – Undang tersebut masih memiliki beberapa kendala dan inkonsistensi, sehingga perlu disempurnakan tertutama pada penyelenggaraan pemilihan, tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, pemungutan suara ulang serentak. Kemudian, Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah beberapa kali terakhir dengan 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, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Undang – Undang Pemilihan tersebut digunakan sebagai peraturan untuk melaksanakan pemilihan serentak tahun 2024.

Apabila ditinjau dari kedaulatan rakyat, pemilihan secara langsung merupakan perwujudan bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis yang akan membentuk pemerintah guna melayani dan mengurus seluruh masyarakat di daerah.<sup>35</sup> Dalam hal tersebut, rakyat memiliki kesempatan untuk menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari manapun. Tujuan idealnya pemilihan secara langsung yaitu terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan,

---

<sup>35</sup> Dr. Aermadepa, S.H., M.H., C.Med DKK, Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Indonesia Tahun 2024, Jambi, PT Sonpedia Publishing Indonesia, 2024, hlm. 10

kepribadian, dan moral yang baik. Oleh karena itu, pemilihan memiliki sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah kepada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah kepada masyarakatnya dalam upaya mewujudkan masyarakat adil, sejahtera dan makmur.

Urgensi diterapkannya sistem Pemilihan langsung secara teoritis juga erat kaitannya dengan upaya mewujudkan tujuan penting kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Meskipun ditataran konseptual masalah keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dengan upaya merealisasikan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat lokal masih menjadi perdebatan, tidak sedikit intelektual yang berpendapat bahwa pelaksanaan Pemilihan langsung merupakan suatu keniscayaan untuk terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, transparan, akomodatif, dan akuntabel.

Salah seorang intelektual yang melihat korelasi positif antara kebijakan desentralisasi dengan demokratisasi yaitu B.C. Smith. B.C. Smith mengatakan bahwa Pemilihan langsung merupakan salah satu syarat utama terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel, responsif dan akomodatif, serta memungkinkan adanya persamaan hak politik di tingkat lokal. Meskipun secara prakteknya tidak semua kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel, responsif, dan akomodatif ketimbang kepala daerah yang ditunjuk, setidaknya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat lebih baik dari sistem penunjukan. Argumen B.C. Smith tersebut dapat terwujud jika nilai-nilai demokrasi telah mendasari perilaku, baik elit maupun masyarakat. Untuk itu, pemilih terlebih dahulu perlu mempunyai kematangan dan kesadaran politik.

Dengan begitu masyarakat diasumsikan mempunyai kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut berdasarkan rasionalitas politik.

### **2.2.3. Rekomendasi**

Setiap putusan, baik putusan hakim, putusan arbitrase maupun putusan adjudikasi serta rekomendasi pada dasarnya adalah hukum yang mengikat semata mata kepada para pihak yang bersangkutan. Artinya suatu putusan menentukan hukum yang konkret untuk pihak – pihak tertentu dalam suatu peristiwa yang konkret. Sama seperti kaidah hukum, maka suatu putusan yang telah dijatuhkan harus dijalankan oleh kedua belah pihak, salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan. Pengertian rekomendasi adalah saran, akan tetapi dapat juga diartikan sebagai nasihat.<sup>36</sup> Kata rekomendasi berasal dari bahasa latin yaitu *recommendare*, yang terdiri dari dua bagian yaitu *re* yang artinya kembali atau lagi, dan *commendare* yang artinya mempercayakan, memuji, menaruh kepercayaan. Secara harfiah, *recommendare* berarti mempercayakan kembali atau menyerahkan kepada seseorang dengan rasa percaya. Dari bahasa latin, kata ini masuk ke bahasa prancis yaitu *recommendare* dan bahasa inggris yaitu *recommendation*. Kemudian kata kat tersebut diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi rekomendasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), rekomendasi yaitu sebuah saran yang menganjurkan (membenarkan, menguatkan). Selain hal tersebut, makna lain dari rekomendasi yaitu penyungguhan, atau hal minta perhatian bahwa orang yang disebut dapat dipercaya dengan baik (terkadang

---

<sup>36</sup> Sunaryati Hartono et.al, Panduan Investigasi Untuk Indonesia, The Asia Foundation Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 77

dinyatakan dengan surat).<sup>37</sup> secara etimologis, rekomendasi bermakna tindakan mempercayakan atau menyarankan sesuatu kepada pihak lain dengan keyakinan akan kualitas atau kebaikannya.

Dalam hukum, teori rekomendasi terkadang merujuk kepada prinsip atau pendekatan yang digunakan oleh badan, komite, atau lembaga tertentu guna memberikan rekomendasi hukum. Rekomendasi ini bukan keputusan yang mengikat secara hukum, akan tetapi bersifat saran atau pedoman yang bisa dijadikan dasar untuk pengambilan keputusan hukum, kebijakan, atau tindakan lebih lanjut. Contohnya, Ombudsman, memberikan rekomendasi kepada Instansi daerah terkait pelayanan publik. Contoh tersebut sesuai dengan kewenangan Ombudsman.

Dalam kewenangannya Ombudsman mempunyai kewenangan untuk memberikan rekomendasi kepada instansi atau lembaga publik. Kewenangan tersebut sejalan dengan pengertian rekomendasisebagaimana dimaksud secara letterlijk dalam Pasal 1 ayat (7) Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai berikut:

*“rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik”.*<sup>38</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut, rekomendasi ombudsman merupakan sebuah kesimpulan, pendapat dan saran. Akan tetapi kesimpulan, pendapat dan

---

<sup>37</sup> <https://kumparan.com/pengertian-dan-istilah/arti-rekomendasi-mengenal-surat-rekomendasi-dan-contohnya-20jSvdQGbIi/1> diakses pada tanggal 26 Juni 2025

<sup>38</sup> Lihat Pasal 1 ayat (7) Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

saran tersebut bersifat wajib ditindaklanjuti sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Pasal 351 ayat (4) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam konteks Penanganan Pelanggaran Adminitrasi Pemilihan, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu juga bersifat wajib ditindaklanjuti. Hal ini tertuang dalam Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan, yang berbunyi

*“KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*

Kewajiban tersebut dapat memberikan sanksi kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 141 UU Pemilihan. Sedangkan tujuan dari adanya rekomendasi Bawaslu yaitu sebagai bahan koreksi atas pelaksanaan tahapan Pemilihan yang dilakukan oleh KPU sehingga akan mencapai keadilan Pemilihan.

## **BAB III**

### **REKOMENDASI DALAM PENANGANAN PELANGGARAN**

#### **ADMINISTRASI PEMILIHAN**

##### **3.1.Dasar Hukum Rekomendasi Dalam Penanganan Pelanggaran**

###### **Administrasi Pemilihan**

###### **3.1.1. Undang – Undang Pemilihan**

Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan diatur pada Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh 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, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang. Pengertian Pelanggaran Administrasi Pemilihan terdapat pada Pasal 138 UU Pemilihan yang berbunyi

*“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 penyelenggaraan Pemilihan”*

Dalam Pasal 139 UU Pemilihan dijelaskan bahwa Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajian terkait

pelanggaran administrasi pemilihan, selain itu KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota juga wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya. Kemudian KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 hari sejak rekomendasi diterima. Apabila KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, atau Peserta Pemilihan tidak menindaklanjuti rekomendasi, Bawaslu atau Panwaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis

### **3.1.2. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020**

#### **Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota**

UU Pemilihan memberikan kewenangan kepada Pengawas Pemilu untuk menangani pelanggaran administrasi pemilihan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020) memberikan kewenangan dugaan pelanggaran Pemilihan kepada Bawaslu, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS. Penanganan pelanggaran dilaksanakan berdasarkan pada Laporan dan temuan.

Laporan yang disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan akan dibuat kajian awal

paling lambat 2 hari sejak laporan diterima. Kajian awal dibuat untuk meneliti sebagai berikut:

1. Keterpenuhan syarat formil dan materiil
2. Jenis dugaan pelanggaran
3. Pelimpahan laporan sesuai dengan tempat terjadinya dugaan pelanggaran pemilihan, dan/atau
4. Laporan pemilihan yang telah ditangani dan diselesaikan oleh Pengawas Pemilihan sesuai dengan tingkatannya

Berdasarkan Pasal 10 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 Hasil kajian awal diputuskan melalui rapat pleno dapat berupa:

1. Dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan
2. Dugaan pelanggaran administrasi pemilihan
3. Dugaan sengketa pemilihan
4. Dugaan tindak pidana pemilihan
5. Dugaan pelanggaran administrasi pemilihan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif, atau
6. Dugaan Pelanggaran peraturan perundang – undangan lainnya

Hasil kajian awal berupa dugaan pelanggaran administrasi pemilihan yang telah memenuhi syarat formil dan materiil ditindaklanjuti dengan register laporan dan dilakukan mekanisme penanganan dugaan pelanggaran Pemilihan.

Terkait dengan Temuan, dalam Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2024 diatur didalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 21 Peraturan tersebut. Penanganan dugaan pelanggaran Pemilihan terhadap temuan dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan berdasarkan

laporan hasil pengawasan Pengawas Pemilihan. Waktu penetapan Temuan tidak melebihi batas waktu paling lambat 7 hari sejak terhitung sejak laporan hasil pengawasan dibuat. Selain berasal dari hasil pengawasan Pengawas Pemilihan, temuan dapat didasarkan pada informasi awal dugaan pelanggaran Pemilihan.

Dalam mengungkap kebenaran informasi awal, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslu Kecamatan dapat melakukan penelusuran dengan berpedoman pada Peraturan Bawaslu yang mengatur terkait Pengawasan Pemilihan. Pelaksanaan penelusuran dilakukan dalam waktu 7 hari sejak diputuskan sebagai informasi awal.

Pengawas Pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti Laporan atau temuan paling lama 3 hari setelah Laporan atau temuan diregistrasi dan diterima. Akan tetapi, apabila diperlukan, Pengawas Pemilihan dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu 2 hari.

Setelah laporan atau temuan diregistrasi, Pengawas Pemilihan melakukan kajian dugaan pelanggaran pemilihan. Dalam melakukan pengkajian, pengawas pemilihan dapat melakukan klarifikasi kepada Pelapor, Terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi atau ahli secara langsung. Hasil kajian dugaan pelanggaran Pemilihan dikategorikan sebagai pelanggaran pemilihan atau bukan pelanggaran pemilihan.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan memberikan rekomendasi terhadap laporan atau temuan yang diduga sebagai pelanggaran Administrasi Pemilihan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK atau PPS sesuai tingkatannya. Apabila

rekomendasi tidak ditindaklanjuti, maka Pengawas Pemilihan dapat memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, atau peserta pemilihan.

### **3.1.3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2024 Tentang**

#### **Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota**

Jajaran Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam menindaklanjuti penanganan pelanggaran administrasi pemilihan patuh pada 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 (selanjutnya disebut PKPU Nomor 5 Tahun 2024). Ruang lingkup pada peraturan tersebut terdapat pada Pasal 3 terkait dengan tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi atas adanya rekomendasi yang dikelurakan oleh Pengawas Pemilu. Berdasarkan Pasal tersebut tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan dilakukan dengan telaah staf dan rapat pleno. Tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi dapat dilakukan oleh:

1. KPU Provinsi
2. KPU Kabupaten/Kota
3. PPK
4. PPS

Tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU kabupaten/Kota terdapat pada Pasal 4 dan Pasal 5 PKPU

Nomor 15 Tahun 2024. Pasal 4 PKPU Nomor 15 Tahun 2024, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 7 hari sejak rekomendasi diterima. Kemudian KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan membuat telaah hukum. Telaah hukum wajib dilakukan dengan memperhatikan keterpenuhan unsur pelanggaran administrasi pemilihan.

Berdasarkan Pasal 5 PKPU Nomor 15 Tahun 2024, telaah hukum dijadikan dasar oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut pelanggaran administrasi Pemilihan. 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.

Tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan oleh PPK dan PPS terdapat pada Pasal 6 dan Pasal 7 PKPU Nomor 15 Tahun 2024. Berdasarkan Pasal 6 PKPU Nomor 15 Tahun 2024, PPK atau PPS wajib menindaklanjuti dengan segera temuan atau laporan dalam bentuk rekomendasi yang disampaikan oleh Panwaslu Kecamatan atau Panwaslu Kelurahan/Desa. PPK atau PPS menindaklanjuti rekomendasi dengan Menyusun telaah hukum. Penyusunan telaah hukum dengan memperhatikan keterpenuhan unsur pelanggaran administrasi pemilihan.

Berdasarkan Pasal 7 PKPU Nomor 15 Tahun 2024, PPK atau PPS melakukan rapat pleno berdasarkan telaah hukum untuk memeriksa dan memutus tindak lanjut pelanggaran administrasi pemilihan. Rekomendasi yang

disampaikan oleh Panwaslu Kecamatan, dilaporkan oleh PPK kepada KPU Kabupaten/Kota, sedangkan rekomendasi Panwaslu Kelurahan/Desa dilaporkan oleh PPS kepada KPU kabupaten/Kota melalui PPK. PPS atau PPS segera menindaklanjuti Hasil Keputusan rapat pleno dengan menyampaikan surat tindak lanjut rekomendasi kepada Panwaslu Kecamatan atau Panwaslu Kelurahan/Desa.

### **3.2.Pelanggaran Administrasi Pemilihan**

Dalam penyelenggaraan Pemilihan serentak Tahun 2020, Bawaslu secara nasional telah menangani dugaan pelanggaran administrasi sebanyak 1532 dugaan pelanggaran administrasi pemilihan dugaan pelanggaran administrasi tersebut terjadi pada seluruh tahapan Pemilihan. Akan tetapi terdapat 8 Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang terjadi diluar tahapan pemilihan. Dugaan pelanggaran administrasi terbanyak terdapat pada tahapan Kampanye sebanyak 797 kasus.

Pelanggaran administrasi tersebut terjadi diseluruh daerah yang menyelenggarakan Pemilihan. Intensitas pelanggaran antar daerah berbeda beda. Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang memiliki pelanggaran administrasi Pemilihan terbanyak pada tahun 2020 yaitu sebanyak 388 kasus. Dari 1532 kasus pelanggaran administrasi Pemilihan, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan rekomendasi kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti. Akan tetapi, terdapat beberapa sanksi administrasi sesuai rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota yang tidak ditindaklanjuti KPU Kabupaten/Kota terutama berkenaan dengan

pembatalan sebagai calon terkait pelanggaran ketentuan Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemilihan.

Pada Pemilihan serentak Tahun 2024, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota se Indonesia telah menerima 1520 Temuan dan 2592 Laporan yang diregistrasi, sehingga total temuan dan laporan yang diregistrasi selama tahun 2024 sebanyak 4112.<sup>39</sup> Dari total tersebut, sebanyak 2126 dinyatakan sebagai pelanggaran dan 1950 bukan pelanggaran. Adapun rincian berdasarkan jenis pelanggaran sebagai berikut:

<b>Jenis Pelanggaran</b>	<b>Jumlah</b>
Pelanggaran Administrasi	746
Pelanggaran Kode Etik	301
Pelanggaran Tindak Pidana	219
Pelanggaran Administrasi TSM	0
Pelanggaran Hukum Lainnya	980

Berdasarkan data yang ada, Bawaslu Provinsi DIY merupakan Bawaslu Provinsi terbanyak dalam menangani pelanggaran administrasi pemilihan yaitu sebanyak 295 kasus. Hal tersebut sejalan dengan banyaknya temuan pelanggaran yang diregistrasi yaitu sebanyak 304 temuan. Sedangkan provinsi yang paling banyak meregistrasi laporan pelanggaran yaitu Bawaslu Provinsi Sumatera Utara sebanyak 198 laporan

---

<sup>39</sup> PPID Bawaslu RI, Rekap Pelanggaran Pemilihan 2024, diakses pada tanggal 30 Juni 2025

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1.Implikasi Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan**

Demokrasi merupakan aspek penting berkaitan dengan pemerintahan yang memiliki hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem perpolitikan negara. Artinya akan ada sistem politik nasional yang didalamnya terdapat sub politik tingkat daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Salah satu wujud demokrasi di Indonesia terutama pada tingkat daerah yaitu adanya Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wakilota dan Wakil Walikota atau yang biasa disebut dengan Pemilihan. Pemilihan merupakan 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.<sup>40</sup>

Dalam perspektif sosiologis terdapat desakan sosial yang bergelora dan bergejolak ketika era reformasi menuntut adanya demokratisasi dan transparansi dalam pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.<sup>41</sup> Pemilihan telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam Pembangunan demokrasi di Indonesia. Demokrasi di Indonesia tumbuh seiring dengan pertumbuhan sistem ketatanegaraan. Demokrasi di Indonesia mengalami puncak kematangan ketika diselenggarakannya Pemilu dan Pemilihan langsung. Selain

---

<sup>40</sup> Lihat Pasal 1 Angkat 1 UU Pemilihan

<sup>41</sup> Bungasan Hutapea, Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, 2015, hlm. 3

itu demokrasi di Indonesia juga terus bergerak maju ketika diterapkannya sistem Pemilu dan Pemilihan serentak.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran masyarakat pada proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang – undangan yang diterapkan dan ditegakkan dapat mencerminkan perasaan keadilan pada Masyarakat. Dalam gagasan demokrasi modern, hukum menepati posisi yang sangat penting. Demokrasi yang diidealkan seharusnya diletakkan dalam koridor hukum. Tidak adanya hukum demokrasi akan dapat berkembang kearah yang salah karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi.<sup>42</sup> Pengaturan hukum Pemilihan diperlukan untuk menjamin Pemilihan dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pengertian frasa demokratis pada Pasal *a quo* merupakan frasa dengan pengertian umum dimana dapat diartikan secara alternatif demokrasi langsung atau demokrasi tidak langsung. Hal tersebut mengingat pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintah daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan masing masing sehingga tidak dapat seluruh daerah dilakukan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung seluruhnya. Akan tetapi daerah yang bukan merupakan daerah khusus atau istimewa maka terikat pada sistem demokrasi langsung yang secara sistematis berkorelasi dengan asas Luber-Jurdil dalam Pemilihan Kepala Daerahnya.

Di dalam Pasal 2 UU Pemilihan menyatakan bahwa Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas,

---

<sup>42</sup> Jimmly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm. 244

rahasia, jujur, dan adil. Asas Langsung mempunyai makna bahwa Pemilih memiliki hak memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya perantara. Asas ini berkaitan dengan *engaged sang “demos”* untuk memilih secara langsung wakil-wakil mereka untuk dapat duduk di parlemen.

Umum artinya seluruh warga Negara yang telah memenuhi syarat sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti Pemilihan tanpa adanya diskriminasi. Jadi pemilihan yang bersifat umum mengandung makna memberikan jaminan kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa adanya diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

Bebas artinya setiap warga negara yang mempunyai hak pilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara.

Rahasia memiliki arti bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Kerahasiaan ini artinya rantai dari “makna” kebebasan sebagaimana yang disebutkan sebelumnya.

Jujur memiliki arti bahwa dalam menyelenggarakan Pemilihan, penyelenggara, pemerintah, partai politik peserta pemilihan, pengawas, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Adil memiliki arti bahwa dalam menyelenggarakan pemilihan, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilihan mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak mana pun. Adil memiliki dua makna, yaitu adil sebagai sikap moral dan adil karena perintah hukum. Oleh sebab itu pemilihan memerlukan sikap fair dari semua pihak, baik dari masyarakat, pemilih, partai politik dan juga penyelenggara pemilu. Sikap adil ini dilaksanakan agar tetap menjaga kualitas pemilihan yang adil dan tidak berpihak kepada kepentingan individu dan kelompok tertentu.

Pelaksanaan asas – asas tersebut diatas sangat sulit diterapkan apabila tidak diterapkan oleh seluruh pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Pemilihan. Harus diakui bahwa pilihan berdemokrasi secara langsung tidak akan mudah diterapkan. Keberlangsungan Pemilihan yang Luber-Jurdil diantaranya dapat terealisasi apabila tata cara, prosedur, dan mekanisme administrasi Pemilihan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang – undangan atau adanya suatu pelaksana peraturan perundang – undangan.

Pemilihan selalu menimbulkan konflik, sebagian konflik diselesaikan melalui prosedur hukum. Penyelesaian konflik melalui prosedur hukum memiliki banyak pilihan yang telah diatur didalam peraturan perundang – undangan terkait pemilihan. Konflik – konflik yang terjadi didalam pelaksanaan Pemilihan tidak hanya yang berkaitan dengan tindak pidana, tetapi ada pula yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi dalam proses penyelenggaraan Pemilihan.

Pemilihan kepala daerah yang berlangsung di berbagai daerah memiliki banyak catatan pelanggaran administrasi. Pelaksanaan demokrasi di daerah

tidak jarang hanya dijadikan ajang perebutan kekuasaan dan pertaruhan kepentingan sejumlah kalangan saja.<sup>43</sup> Banyaknya pelanggaran administrasi yang terjadi tersebut berujung pada sengketa hasil Pemilihan di Mahkamah Konstitusi.<sup>44</sup>

Banyaknya pelanggaran administrasi dalam proses Pemilihan dapat berpotensi mencederai pelaksanaan Pemilihan apabila tidak diselesaikan dengan adil. Berdasarkan data yang diambil melalui PPID Bawaslu RI, terdapat 746 Pelanggaran Administrasi yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia pada saat Pemilihan serentak Tahun 2024.<sup>45</sup> Pelanggaran administrasi tersebut didapat atas adanya laporan maupun temuan terhadap Bawaslu di daerah.

Pada proses Pemungutan Suara Pemilihan Tahun 2024, terdapat 180 rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Dari total tersebut, 126 rekomendasi dilaksanakan oleh KPU. Kemudian pada Pemilihan Tahun 2020, terdapat rekomendasi Bawaslu atas pelanggaran Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU pemilihan yang berkaitan dengan pembatalan calon kepala daerah. Bawaslu mengeluarkan 9 rekomendasi terkait dengan hal tersebut. Dari jumlah tersebut, 7 rekomendasi tidak ditindaklanjuti serta 2 rekomendasi ditindaklanjuti. Banyaknya rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU dapat mencederai proses demokrasi, karena rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu merupakan kewenangan yang diberikan oleh

---

<sup>43</sup> Janpatar Simamora, Eksistensi Pilkada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis, Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 1, 2011, hlm. 231

<sup>44</sup> Kelik Pramudya, Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Berkeadilan, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, 2015, hlm. 125

<sup>45</sup> PPID Bawaslu RI, Data Pelanggaran Pilkada 2024, diakses tanggal 30 Juni 2025

Undang – Undang kepada Bawaslu untuk menyelesaikan permasalahan pelanggaran administrasi pemilihan.

Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan dugaan pelanggaran administrasi merupakan wewenang yang diberikan UU sesui dengan Tugas Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 28 ayat (1) huruf c dan huruf d dan Pasal 30 ayat 1 huruf b, huruf c, dan huruf d UU Pemilihan, yang berbunyi:

Pasal 28 ayat (1) huruf c dan d UU Pemilihan

*“Tugas dan Wewenang Bawaslu Provinsi adalah*

- c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang – undangan mengenai Pemilihan;*
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;”*

Pasal 28 ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d UU Pemilihan

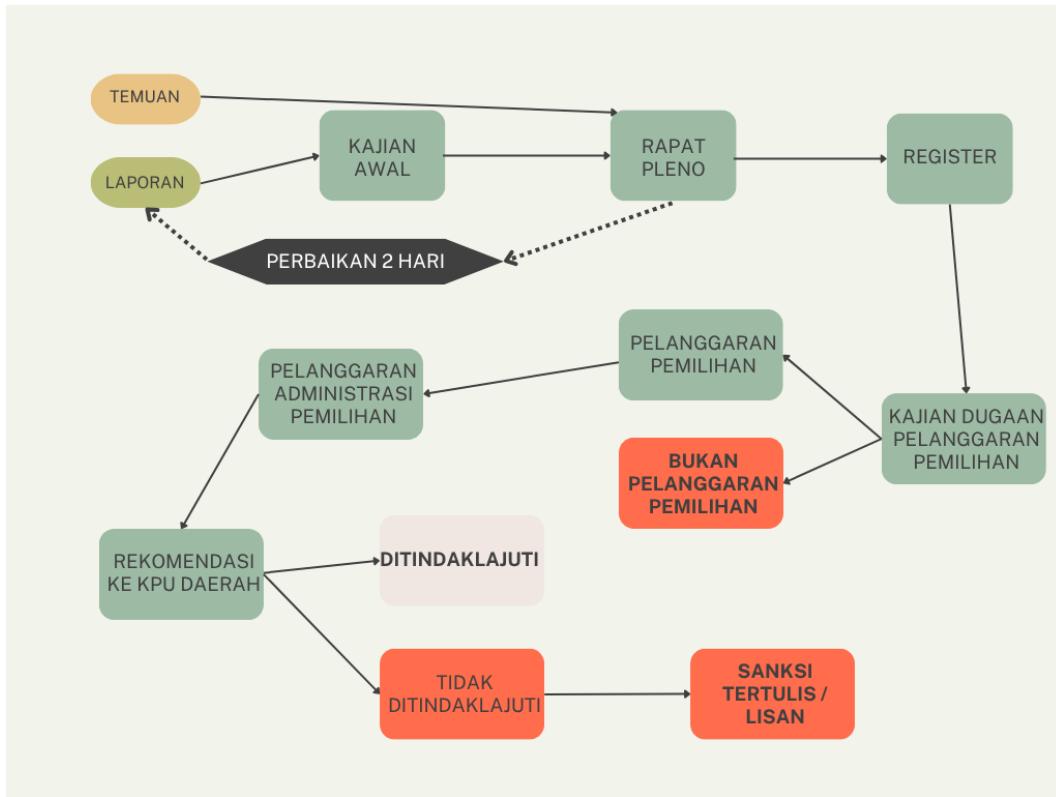
*“Tugas dan Wewenang Bawaslu Kabupaten/Kota adalah*

- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang – undangan mengenai Pemilihan;*
- c. menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;*
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;”*

Penanganan dugaan pelanggaran administrasi yang diselesaikan oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut melalui

Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020. Berikut alur penanganan pelanggaran administrasi berdasarkan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020:

Bagan Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan



Temuan dugaan Pelanggaran Pemilihan berasal dari Laporan Hasil Pengawasan Pengawas Pemilihan atau berdasarkan informasi awal yang diperoleh dari Masyarakat atau laporan yang tidak dapat diregistrasi karena tidak memenuhi syarat formil dan/atau materiil. Sedangkan Laporan dugaan Pelanggaran Pemilihan disampaikan oleh masyarakat yang memenuhi kriteria sebagai:

- a. WNI yang memiliki hak pilih pada Pemilihan setempat;
- b. Pemantau Pemilihan yang terdaftar dan telah memperoleh akreditasi dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya; atau

c. Peserta Pemilihan

Laporan harus disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan. Laporan yang telah disampaikan ke Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota akan dilakukan kajian awal paling lama 2 hari sejak laporan disampaikan. Kajian awal dimaksudkan salah satunya untuk mengetahui keterpenuhan syarat formil atau materiil sehingga dapat dijadikan sebagai bahan rapat pleno. Apabila laporan tidak memenuhi syarat formil dan/atau materiil maka Pelapor harus melakukan perbaikan laporan paling lama 2 hari sejak pemberitahuan disampaikan. Hasil kajian awal dapat berupa:

- a. dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan;
- b. dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan;
- c. dugaan sengketa Pemilihan;
- d. dugaan tindak pidana Pemilihan;
- e. dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif; atau
- f. dugaan Pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya.

Hasil kajian awal berupa dugaan pelanggaran administrasi pemilihan yang telah memenuhi syarat formil dan materiil akan ditindaklanjuti dengan register laporan dan dilakukan mekanisme penanganan dugaan pelanggaran pemilihan. Pengawas Pemilihan dapat memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan atau temuan paling lama 3 hari sejak laporan atau temuan diregistrasi dan dinyatakan diterima. Pengawas Pemilihan dapat meminta keterangan tambahan selama 2 hari apabila diperlukan. Setelah

laporan diregister, Pengawas Pemilihan akan melakukan kajian dugaan pelanggaran pemilihan berdasarkan laporan atau temuan serta klarifikasi yang dilakukan Pengawas Pemilihan terhadap pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi atau ahli.

Hasil kajian dugaan pelanggaran pemilihan dikategorikan sebagai Pelanggaran Pemilihan atau Bukan Pelanggaran Pemilihan. Kategori pelanggaran Pemilihan yaitu:

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan;
- b. Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan/atau
- c. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan.

Sedangkan kategori bukan pelanggaran Pemilihan yaitu:

- a. tidak terdapat unsur pelanggaran Pemilihan; atau
- b. terdapat unsur pelanggaran yang bukan menjadi kewenangan Pengawas Pemilihan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemilihan.

Dalam hal kajian dugaan pelanggaran pemilihan dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pemilihan, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota akan memberikan rekomendasi kepada KPU untuk ditindaklanjuti. Rekomendasi yang diberikan oleh Pengawas Pemilihan wajib ditindaklanjuti oleh KPU, apabila tidak ditindaklanjuti maka pengawas Pemilihan akan memberikan sanksi berupa teguran tertulis atau teguran lisan.

Dalam penanganan pelanggaran administrasi, setiap pelanggaran yang dinyatakan sebagai pelanggaran administrasi oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota akan diberikan rekomendasi kepada KPU Provinsi

atau KPU Kabupaten/Kota. Rekomendasi tersebut sebagai bentuk akuntabilitas Pengawas Pemilihan dalam menindak segala laporan/temuan yang dianggap sebagai pelanggaran administrasi Pemilihan.

Rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi diatur dalam Pasal 139 ayat (1) UU Pemilihan yang berbunyi:

*“Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan”*

Pemberian kewenangan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menangani proses penanganan pelanggaran administrasi merupakan bagian dari tugas Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga Pengawas Pemilihan di daerah. Henry Fayol menyebutkan *“control consist in veryuying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectify then and prevent recurrence”*. Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut maka akan dapat ditemukan kesalahan – kesalahan yang mana kesalahan – kesalahan tersebut dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Sementara Newman berpendapat bahwa *“control is assurance that the performance conform to plan”*. Pengertian tersebut berarti titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian

menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Dari kedua pendapat ahli diatas terkait dengan pengawasan pada pokoknya pengawasan merupakan tindakan menilai suatu aktivitas/kegiatan agar berjalan sesuai dengan rencana atau aturan yang telah ditentukan sehingga kesalahan kesalahan yang terjadi dapat diperbaiki. Proses pengawasan tersebut tidak hanya terbatas pada saat kegiatan sedang berjalan tetapi saat kegiatan telah berakhir sehingga hasil akhir dari sebuah kegiatan dapat sesuai dengan yang telah ditentukan.

Secara filosofis bahwa pengawasan merupakan sesuatu yang penting dilakukan karena manusia pada dasarnya memiliki sifat salah dan khilaf, sehingga kegiatan manusia didalam organisasi perlu dilakukan pemantauan, hal ini bukan dilakukan untuk mencari kesalahannya akan tetapi untuk mendidik, membimbing dan mengarahkannya. Tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan, baik bagi organisasi itu sendiri maupun bagi para individu yang terlibat didalamnya.<sup>46</sup>

Pendapat tersebut diatas sesuai dengan tugas dan wewenang Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilihan terutama pada proses penanganan pelanggaran administrasi. Pengawas Pemilihan harus memiliki kesigapan dan proaktif untuk melakukan pengawasan pada setiap tahapan karena hasil pengawasan akan dibutuhkan pada proses penanganan pelanggaran.<sup>47</sup> Proses

---

<sup>46</sup> Haidar, Mappamiring, Samsir Rahim, Peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Dalam Penanganan Pelanggaran, Pilkada Tahun 2020 Di Kota Makassar, Journal Unismuh, Volume 3, Nomor 4, 2022. hlm. 1118

<sup>47</sup> Aminuddin Kasim Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Sulbadana and Awaliyah Nursiah M Yunus, *Pembuatan Legal Opinion Dalam Penanganan Bawaslu*, Jurnal Penyuluhan DanPemberdayaan Masyarakat, 02.03 (2024), 9–17

penanganan pelanggaran administrasi merupakan alat yang digunakan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menganalisis terkait prosedur yang dijalankan oleh KPU Provinsi dan KPU kabupaten/Kota. Bahkan penanganan pelanggaran administrasi dapat menyarar calon Kepala Daerah yang melakukan kesalahan jauh sebelum pendaftaran Calon seperti yang tertuang dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pemilihan yang berbunyi:

*“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.”*

Analisis Penanganan Pelanggaran yang dituangkan dalam Kajian Dugaan Pelanggaran administrasi apabila terbukti terdapat kesalahan prosedur, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dapat memberikan rekomendasi atas temuan dan laporan dugaan pelanggaran administrasi kepada KPU Provinsi dan KPU kabupaten/Kota untuk kemudian ditindaklanjuti. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dimaksudkan untuk mengoreksi proses yang cacat, mencegah ketidakadilan elektoral, dan menjamin hak pilih dan integritas Pemilihan. Rekomendasi tersebut merupakan output atas hasil pengawasan yang dilakukan melalui skema penanganan pelanggaran administrasi.

Adanya kewenangan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk melakukan penanganan pelanggaran administrasi menguatkan sistem demokrasi di Indonesia. Proses penanganan pelanggaran administrasi menjadi bagian dari implementasi asas – asas Pemilihan, salah satunya yaitu asas adil.

Adil sebagai sikap moral dan adil karena perintah hukum. Oleh sebab itu pemilihan memerlukan sikap fair dari semua pihak, baik dari masyarakat, pemilih, partai politik dan juga penyelenggara pemilihan.

Amartya Sen menerima proposisi umum bahwa keadilan harus dipahami sebagai kejujuran.<sup>48</sup> Amartya Sen berpendapat bahwa untuk mewujudkan keadilan memerlukan pendekatan yang lebih membumi sehingga keadilan tersebut bisa direalisasikan. Pendekatan dilakukan dengan berfokus kepada realisasi keadilan dalam masyarakat. Melalui pendekatan realisasi ini, ditemukan bahwa untuk mewujudkan keadilan bukan hanya berfokus pada pembentukan institusi yang adil namun juga harus memperhatikan bagaimana kehidupan masyarakat yang *riil* itu berlangsung lewat perilaku aktual dan pilihan-pilihan yang diambil oleh masyarakat. dengan kata lain, pendekatan ini tidak mendekati keadilan dari berbagai teori melainkan berhadapan dengan praktik.

Dalam proses penanganan pelanggaran, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota tidak hanya menindak dari temuan, akan tetapi Bawaslu juga menerima Laporan dari masyarakat. Penerimaan Laporan atas adanya dugaan pelanggaran Pemilihan bagian dari keterlibatan masyarakat dalam sistem demokrasi di indonesia. Pada Pemilihan tahun 2024, Bawaslu se Indonesia menerima 2592 dugaan laporan Pemilihan yang diregistrasi. Banyaknya laporan yang diregistrasi tersebut menandakan bahwa Bawaslu melibatkan masyarakat dalam penindakan pelanggaran pemilihan.

---

<sup>48</sup> Julianus Evantus Hamat and others, *Keadilan Menurut Amartya Sen Dan Kontribusinya Bagi Penanganan Ketidakadilan Sosial Dalam Masyarakat Multikultural Di Indonesia.*, JURNAL YAQZHAN: Analisis Filsafat, Agama Dan Kemanusiaan, 10.2 (2024), 356

Selain menerima Laporan, dalam Penanganan tersebut Bawaslu melibatkan orang – orang yang terlibat atau berkaitan dengan substansi dari temuan dan laporan. Bawaslu akan memanggil pihak – pihak yang dirasa berkompeten untuk dimintakan klarifikasi berdasarkan substansi laporan dan temuan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 yang berbunyi:

*“Dalam melakukan proses pengkajian Laporan dan/atau Temuan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan dapat meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi atau ahli secara langsung”*

Permintaan klarifikasi kepada orang – orang dapat membantu Bawaslu untuk mengkaji sebuah laporan atau temuan. Hal tersebut senada dengan Teori Keadilan dari Amartya Sen bahwa untuk mencapai keadilan perlu melihat kondisi riil di masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses penanganan pelanggaran administrasi mendorong partisipasi aktif publik dalam pengawasan dan pelaksanaan pemilihan. Masyarakat dianggap memiliki peran penting dalam menjalankan tahapan Pemilihan. Pasal tersebut juga mencerminkan adanya kewenangan yang cukup luas bagi Bawaslu dan jajarannya dalam proses pengkajian atas Laporan dan/atau Temuan pelanggaran Pemilu atau Pemilihan. Kewenangan untuk meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak yang diduga melakukan pelanggaran, saksi, atau ahli secara langsung menunjukkan bahwa proses pengawasan tidak semata-mata bersifat administratif atau berbasis dokumen, melainkan mengakomodasi pendekatan substantif dengan menggali fakta secara langsung melalui

pemeriksaan para pihak. Hal ini sejalan dengan prinsip *due process of law* dan asas *audi et alteram partem* (mendengarkan kedua belah pihak) yang penting dalam proses penegakan hukum yang adil.

Dengan pendekatan klarifikasi langsung tersebut, Bawaslu tidak hanya menjalankan fungsinya sebagai pengawas, tetapi juga sebagai institusi yang menjamin akuntabilitas dan transparansi dalam proses penanganan pelanggaran administrasi. Prosedur ini memungkinkan Bawaslu untuk memperoleh gambaran yang lebih utuh dan objektif mengenai peristiwa yang dilaporkan, sekaligus meminimalisasi potensi subjektivitas atau penilaian sepihak. Selain itu, partisipasi aktif pihak-pihak yang terlibat juga dapat memperkuat legitimasi hasil kajian Bawaslu, karena putusan atau rekomendasi yang diambil akan didasarkan pada data dan fakta yang telah dikonfirmasi secara langsung. Oleh karena itu, mekanisme klarifikasi ini merupakan bagian integral dari sistem pengawasan yang berbasis pada keadilan substantif dan menjadi jembatan penting dalam memastikan bahwa setiap dugaan pelanggaran ditangani secara profesional, terbuka, dan proporsional.

Rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki implikasi yang signifikan terhadap terwujudnya Pemilihan yang demokratis. Mekanisme ini tidak hanya berperan sebagai alat koreksi terhadap pelaksanaan tahapan Pemilihan yang menyimpang, tetapi juga sebagai sarana untuk memperkuat legitimasi hasil Pemilihan melalui proses yang akuntabel, transparan, dan partisipatif.

Dalam aturannya, alat koreksi berupa penanganan pelanggaran administrasi dengan output rekomendasi merupakan hal yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Kewajiban tersebut sesuai dengan yang terdapat pada Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan. Konsekuensi atas kewajiban tersebut dapat memberikan sanksi peringatan tertulis maupun lisan terhadap KPU apabila tidak ditindaklanjuti. Kewajiban ini kemudian menimbulkan implikasi lebih lanjut terhadap pelaksanaan rekomendasi Bawaslu oleh KPU.

Implikasi atas adanya rekomendasi Bawaslu terhadap KPU yaitu adanya kewajiban untuk memperbaiki administrasi sesuai dengan substansi rekomendasi Bawaslu. Dalam hal perbaikan adminitrasi, KPU diwajibkan untuk memperbaiki tata cara, prosedur, atau mekanisme pelaksanaan tahapan Pemilihan yang terbukti melanggar ketentuan administrasi. Selain itu, rekomendasi Bawaslu dapat berimplikasi pada hasil Pemilihan. Hal tersebut dapat terjadi apabila adanya kesalahan tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan pemungutan suara, perhitungan suara maupun pada rekapitulasi suara. Rekomendasi Bawaslu dapat juga berimplikasi pada calon kepala daerah. Hal tersebut seperti yang terdapat pada Pasal 71 ayat (5) UU Pemilihan yang dapat menyebabkan pembatalan pasangan calon sehingga calon tersebut tidak dapat mendaftar sebagai peserta Pemilihan.

Oleh karena itu, implikasi rekomendasi Bawaslu terhadap KPU tidak semata-mata berkaitan dengan aspek administratif, melainkan juga memiliki makna substantif sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem kepemiluan di Indonesia. Implementasi kewenangan Bawaslu

tersebut merupakan pengejawantahan dari prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Ketika pengawasan dijalankan secara serius dan menyeluruh, pelanggaran administrasi dapat diminimalisasi, integritas Pemilihan dapat terjaga, serta hak pilih warga negara dapat dilindungi. Keberadaan dan peran Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi bukan hanya sebagai bagian dari sistem hukum Pemilihan, tetapi juga sebagai manifestasi komitmen negara dalam menjaga kualitas demokrasi yang berkeadilan.

#### **4.2.Karakter Hukum Rekomendasi Hasil Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan**

Selama ini peraturan Pemilihan masih dirasa belum dapat berfungsi sebagai aturan main guna membatasi tingkah laku para pemilih, pendukung, maupun kandidat Pemilihan. Konsekuensinya yaitu ketentuan perundang – undangan berpotensi besar untuk gagal berfungsi sebagai mekanisme penegakan hukum.<sup>49</sup> Hal tersebut menciptakan ruang untuk praktik-praktik manipulatif, penyalahgunaan kekuasaan, serta pelanggaran etika politik yang tidak mendapatkan sanksi tegas. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut tidak hanya merusak integritas proses demokrasi, akan tetapi dapat mengikis kepercayaan publik terhadap institusi penyelenggara Pemilihan serta legitimasi hasil Pemilihan itu sendiri. Untuk itu, diperlukan suatu mekanisme hukum yang mampu menjawab berbagai persoalan tersebut secara adil dan efektif. Salah satu langkah strategis dalam memperkuat integritas Pemilihan adalah

---

<sup>49</sup> Donni Edwin, Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance, Jakarta, Partnership dan Pusat Kajian Ilmu Politik, 2004, hlm. 79

dengan mengatur secara tegas prosedur penanganan pelanggaran, khususnya pelanggaran administrasi, melalui instrumen hukum formil.

Pengaturan prosedur Penanganan pelanggaran administrasi pemilihan dalam bentuk hukum formil (UU) adalah sarana dalam mewujudkan sistem keadilan pemilihan. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilihan dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul didalam penyelenggaraan pesta demokrasi nasional maupun daerah. Penanganan pelanggaran administrasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilihan.

Agar mekanisme penanganan pelanggaran administrasi tersebut berjalan secara efektif, maka diperlukan sinergi antar lembaga penyelenggara Pemilihan, khususnya antara KPU dan Bawaslu, dalam kerangka sistem pengawasan dan penegakan hukum Pemilihan yang saling melengkapi. Bawaslu menghadirkan prinsip *check and balances* terhadap KPU sebagai penyelenggara teknis pemilihan, demikian pula sebaliknya kedudukan KPU juga merupakan lembaga yang memainkan prinsip dan fungsi yang sama sehingga dibutuhkan budaya institusi agar terwujudnya penyelenggaraan Pemilihan yang berkepastian hukum. Kedudukan KPU dan Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilihan.

Sinergi kelembagaan tersebut menjadi landasan penting dalam implementasi kewenangan masing-masing lembaga, khususnya dalam konteks penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan yang memerlukan koordinasi dan tindak lanjut yang tepat antara Bawaslu dan KPU. Dalam kaitannya dengan

penanganan pelanggaran administrasi, Bawaslu akan memberikan rekomendasi terhadap kesalahan tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan. Berdasarkan ketentuan Pasal 139 s.d. Pasal 140 UU Pemilihan ketika Bawaslu mendapatkan laporan/temuan dugaan pelanggaran administrasi Pemilihan, maka Bawaslu hanya berwenang membuat rekomendasi atas hasil kajiannya serta KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut dan menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu. Rekomendasi disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan disertai seluruh berkas kajian dan bukti-bukti yang ada.<sup>50</sup> Kewajiban KPU untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu ini tentu tidak terlepas dari norma hukum yang melandasinya, yang dalam praktiknya mengandung sifat imperatif sebagai bentuk perintah yang harus dipatuhi oleh lembaga penyelenggara Pemilihan.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa sifat norma hukum ialah imperatif dan fakultatif.<sup>51</sup> Sifat norma yang imperatif mengandung makna perintah yang secara *a priori* harus ditaati baik berupa suruhan ataupun larangan. Sedangkan sifat fakultatif tidak secara *a priori* mengikat atau wajib dipatuhi. Sifat norma yang berisi perintah selalu berada kontraris dengan sifat larangan akan tetapi keduanya berada pada rumpun sifat imperatif dalam hukum. Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan juga sifat yang memaksa.

---

<sup>50</sup> Lihat Pasal 34 Ayat (5) Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020

<sup>51</sup> Supriyadi dan Widyatmi Anandy, Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi, Jurnal Adhyasta Pemilu Vol 3 Nomor 2, 2020, hlm. 141-158

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekomendasi merupakan saran yang menganjurkan.<sup>52</sup> Jika dikaitkan dengan sifat norma hukum, saran merupakan sifat fakultatif karena tidak mengikat atau wajib dipatuhi. Akan tetapi dalam Rekomendasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu Wajib ditindaklanjuti.

Jika menggunakan penafsiran gramatikal yang merupakan metode penafsiran atau penjelasan paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang – undang dengan menguraikannya menurut bahasa susun kata atau bunyinya.<sup>53</sup> Dengan mengacu pada beberapa redaksi pasal pada UU Pemilihan telah menjelaskan bahwa frasa “wajib” mempunyai sifat imperatif, mengharuskan untuk melakukan sebagaimana diperintah oleh undang – undang. Secara normatif, penjelasan makna wajib telah diatur dalam Lampiran II Nomor 268, Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan dalam memberikan petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang – undangan menerangkan penafsiran frasa “wajib” untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, digunakan kata wajib.<sup>54</sup> Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.<sup>55</sup>

Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud diatas sejalan dengan Pasal 141 UU Pemilihan yang mana apabila rekomendasi pengawas pemilu tidak

---

<sup>52</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian rekomendasi

<sup>53</sup> Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm.170

<sup>54</sup> Adam Setiawan, Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Kepada Kepala Daerah, Volume 6 Nomor 2, hlm. 274

<sup>55</sup> Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

dilaksanakan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, maka Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis. Merujuk ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa rekomendasi pengawas pemilihan sesungguhnya memiliki daya paksa. Hal itu ditunjukkan dengan adanya ancaman sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis jika rekomendasi tidak dilaksanakan. Dengan kata lain, rekomendasi pengawas pemilihan memiliki sifat yang imperatif karena adanya kewajiban menindaklanjuti dan sanksi apabila tidak ditindaklanjuti.

Namun demikian, meskipun rekomendasi pengawas pemilihan secara normatif memiliki daya paksa sebagaimana diatur dalam Pasal 141 UU Pemilihan, hal tersebut perlu ditempatkan secara proporsional dalam konteks pelanggaran administrasi pemilihan. Dalam hal ini, ketentuan Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan menunjukkan bahwa kewajiban menindaklanjuti rekomendasi tidak serta merta menjadikan rekomendasi tersebut bersifat final dan mengikat secara eksekutorial. Meskipun rekomendasi merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum, namun pada realitasnya dengan ketentuan Pasal 140 UU Pemilihan yang mana KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang memutus pelanggaran administrasi sehingga penentu *decision maker* adalah lembaga KPU, maka besar potensi rekomendasi Bawaslu tidak dihiraukan atau tidak dilaksanakan.<sup>56</sup>

Dalam hal rekomendasi pengawas pemilihan masih harus diperiksa lebih jauh, rekomendasi tersebut tidak dapat dikatakan memiliki kekuatan

---

<sup>56</sup> Iqbal Nasir, Analisi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan, Khazanah Hukum, Vol. 2 No 1:41-45

eksekutorial. Sebab, dalam proses pemeriksaan, bisa saja KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan putusan yang berbeda dari rekomendasi sanksi administrasi yang dikeluarkan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih jauh, ketika KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota diberi wewenang memberikan putusan terhadap rekomendasi pengawas pemilihan, maka rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu sesuai tingkatnya belum merupakan sesuatu yang final sehingga belum dapat dieksekusi. Oleh karenanya, rekomendasi itu pun tentu tidak dapat dikualifikasi memiliki kekuatan eksekutorial.

Hingga saat ini, perihal tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi pemilihan ini menjadi polemik antara KPU dan Bawaslu. Bagi KPU, kewajiban menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) UU Pemilihan dilaksanakan dengan melakukan pemeriksaan terhadap rekomendasi yang diterima. Bentuk kegiatannya yaitu melakukan pencermatan kembali data atau dokumen rekomendasi Bawaslu. Sebaliknya, Bawaslu memaknai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pelanggaran administrasi sebagai bukan hanya sebatas melakukan pencermatan kembali, akan tetapi menjatuhkan sanksi administrasi sesuai rekomendasi yang diberikan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa polemik atau perbedaan posisi KPU dan Bawaslu dalam menilai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan bersumber dari tidak cukup jelasnya pengaturan dalam UU Pemilihan. Di satu sisi UU Pemilihan mewajibkan KPU sesuai tingkatan untuk menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan,

namun di sisi lain UU Pemilihan juga memberi wewenang kepada KPU sesuai tingkatannya untuk melakukan pemeriksaan kembali terhadap rekomendasi pelanggaran administrasi yang disampaikan pengawas pemilihan.

Untuk menguatkan Bawaslu sebagai lembaga Pengawas pemilihan yang memiliki kewenangan untuk menangani dugaan pelanggaran administrasi pemilihan, perlu adanya perbaikan peraturan perundang – undangan sehingga rekomendasi dapat memiliki kekuatan ekskutorial seutuhnya tanpa adanya pemeriksaan kembali dari KPU. Sehingga hal tersebut dapat disamakan dengan kekuatan penanganan pelanggaran administratif pada Pemilu dimana hasilnya berupa Putusan yang mana wajib ditindaklanjuti oleh KPU tanpa harus memeriksa terlebih dahulu hasil putusan.

Perlu adanya perbaikan peraturan perundang – undangan sebagaimana dimaksud penulis diatas senada dengan Putusan Mahkamah terbaru, dimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXIII/2025, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk merubah kata “rekomendasi” menjadi “putusan” dan frasa “memeriksa dan memutus” menjadi “menindaklanjuti”. Dalam pertimbangannya, hakim menimbang bahwa

*“ihwal penanganan pelanggaran administrasi pilkada berupa rekomendasi dan bukan berupa putusan, memosisikan penanganan pelanggaran administrasi hanya bersifat formalitas prosedural karena muara proses hukum yang dilakukan Bawaslu menjadi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Padahal dalam rangka mewujudkan pilkada yang berintegritas, diperlukan dasar hukum yang pasti sehingga dapat ditegakkan oleh penyelenggara pemilu termasuk ditegakkan oleh Bawaslu sehingga dapat*

*dicegah dan diselesaikan segala bentuk pelanggaran termasuk pelanggaran administratif. Secara umum, berkenaan dengan kekuatan hukum hasil penegakan hukum pelanggaran administrasi, dengan posisi pemilu dan pilkada berada dalam rezim yang sama, Mahkamah harus menempatkan dan memosisikan penegakan hukum pelanggaran administrasi pemilu oleh Bawaslu memiliki kekuatan hukum mengikat, baik bagi semua penyelenggara pemilu maupun bagi peserta pemilu. Dalam hal ini, oleh karena penanganan sengketa administratif dalam penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden oleh Bawaslu memiliki kekuatan mengikat dan KPU wajib menindaklanjuti, dengan telah diposisikan sama untuk semua rezim pemilihan, maka pelanggaran administrasi pilkada yang ditangani Bawaslu pun harus memiliki kekuatan hukum mengikat yang sama, dan KPU wajib menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu sehingga tidak perlu dikaji ulang oleh KPU/KPU provinsi/KPU kabupaten/kota atau sebutan lainnya”<sup>57</sup>*

Dalam pertimbangan hakim tersebut, hakim menganggap bahwa penanganan pelanggaran administrasi pemilihan hanya bersifat formalitas prosedural saja, hal itu dikarenakan proses hukum yang dilakukan oleh Bawaslu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam hal ini yaitu rekomendasi Bawaslu. Formalitas prosedural yang dimaksud tersebut karena rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu tidak langsung ditindaklanjuti dengan melaksanakan substansi dari rekomendasi, tetapi KPU akan menindaklanjuti dengan memeriksa terlebih dahulu, sehingga apabila KPU

---

<sup>57</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXIII/2025

dalam pemeriksannya menganggap tidak perlu menjalankan substansi dari rekomendasi Bawaslu maka KPU telah dianggap menindaklanjuti rekomendasi tersebut.

Mahkamah Konstitusi juga menganggap bahwa perubahan frasa atau kata pada Putusan tersebut akan menguatkan hasil dari penanganan pelanggaran administrasi. Hal tersebut karena perubahan frasa rekomendasi menjadi Putusan serta adanya perubahan frasa memeriksa dan memutus menjadi menindaklanjuti akan memaksa KPU untuk menindaklanjuti Putusan Administrasi Pemilihan Bawaslu tanpa memeriksa terlebih dahulu sehingga Putusan tersebut akan bersifat imperatif. Dengan adanya persamaan dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dan Pemilihan, kewenangan yang dimiliki Bawaslu maupun KPU akan sama juga antara rezim Pemilu dengan Pemilihan.

Akan tetapi, adanya output Putusan dengan mekanisme persidangan seperti penanganan pelanggaran administrasi pada rezim Pemilu, menjadikan Bawaslu memiliki fungsi peradilan. Hal tersebut menjadikan Bawaslu memiliki dwifungsi yaitu sebagai fungsi peradilan dan fungsi pengawasan. Fungsi peradilan yang dijalankan seperti melaksanakan sidang, menggelar perkara, mendengar keterangan saksi dan ahli, menilai alat bukti, hingga memutus perkara yang putusannya bersifat final dan mengikat, akan berkurang obyektivitasnya jika putusan itu dipengaruhi oleh pendapat anggota Bawaslu yang datang dari luar persidangan. Padahal, semua putusan pengadilan termasuk bawaslu yang memiliki fungsi peradilan harus murni berpijak pada

bukti-bukti persidangan.<sup>58</sup> Adanya dwifungsi pada kewenangan Bawaslu tersebut akan bertentangan dengan doktrin *Trias Politica*, yang menyatakan bahwa segala bentuk kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) harus dibatasi untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pemegang kekuasaan. Dalam hal ini pemegang kekuasaan tersebut adalah lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup>

Oleh karena itu, untuk menghindari tumpang tindih fungsi antara pengawasan dan peradilan serta menjaga prinsip pemisahan kekuasaan dalam doktrin *Trias Politica*, diperlukan penataan kembali bentuk kewenangan Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pelanggaran administrasi Pemilihan. Untuk menguatkan output penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan serta menghindari dwifungsi pada kewenangan Bawaslu, Bawaslu sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dalam *trias politica* dapat mengganti rekomendasi menjadi keputusan administrasi Pemerintahan. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>60</sup> Perubahan output penanganan pelanggaran administrasi pemilihan menjadi keputusan sesuai dengan sifat keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang

---

<sup>58</sup> Abdul Waid, Meneguhkan Bawaslu Sebagai “Lembaga Peradilan” Dalam Bingkai Pengawasan Pemilu, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 1 No. 1 2018, Hal 55-68

<sup>59</sup> Robby Salim Syah, Analisis Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Sebagai Lembaga Pengawas Pemilihan Umum, *Al Dalil Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2024, Hal. 50-55

<sup>60</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm. 242

- Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu konkret, individual, dan final,<sup>61</sup> sehingga dapat memaksa KPU untuk melaksanakan sesuai substansi dari keputusan yang dikeluarkan Bawaslu.

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah disampaikan, pengaturan mengenai karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi dalam pemilihan masih menimbulkan ambiguitas normatif dan polemik implementatif antara Bawaslu dan KPU. Rekomendasi Bawaslu yang seharusnya bersifat imperatif dan mengikat justru kehilangan kekuatan eksekutorialnya karena adanya ruang bagi KPU untuk melakukan pemeriksaan ulang. Ketidakjelasan ini berpotensi melemahkan efektivitas penegakan hukum Pemilihan dan membuka celah terhadap praktik-praktik manipulatif yang menciderai integritas demokrasi. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi terhadap norma hukum yang mengatur kewenangan Bawaslu, agar hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan dapat dijalankan sesuai dengan substansi pelanggarannya serta bersifat final dan mengikat. Dengan penguatan ini, diharapkan Bawaslu dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal dan integritas penyelenggaraan Pemilihan dapat terjaga dengan baik.

---

<sup>61</sup> Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1.Kesimpulan

Dari pembahasan pada bab sebelumnya, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Implikasi rekomendasi penanganan pelanggaran administrasi Bawaslu mewajibkan KPU untuk menindaklanjutinya, apabila tidak ditindaklanjuti maka KPU dapat diberikan sanksi peringatan tertulis atau lisan. Konsekuensi atas rekomendasi Bawaslu yaitu KPU diwajibkan untuk memperbaiki tata cara, prosedur dan mekanisme tahapan berdasarkan substansi rekomendasi. Selain itu rekomendasi juga dapat berdampak pada pihak diluar KPU seperti pembatalan peserta Pemilihan. Oleh karena itu, implikasi rekomendasi Bawaslu tidak semata-mata berkaitan dengan aspek administratif, melainkan juga memiliki makna substantif sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem kepemiluan di Indonesia.
2. Karakter hukum rekomendasi hasil penanganan pelanggaran administrasi dalam Pemilihan secara hukum formil memiliki sifat imperatif karena mengandung kewajiban untuk ditindaklanjuti oleh KPU, namun tidak bersifat final dan mengikat karena KPU dapat memeriksa dan memutus rekomendasi Bawaslu. Polemik yang terjadi antara Bawaslu dan KPU menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk memperjelas dan memperkuat posisi hukum rekomendasi Bawaslu agar tidak hanya dipahami

sebagai saran semata, melainkan sebagai hukum yang bersifat final dan mengikat.

## 5.2.Saran

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana disebutkan diatas, dapat diberikan saran sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia dan menguatkan output penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan, Pembentuk Undang – Undang perlu melakukan perubahan Undang – Undang Pemilihan agar output dari penanganan pelanggaran dapat bersifat final dan mengikat
2. KPU diharapkan untuk menjalankan rekomendasi Bawaslu secara konsisten dan proporsional sebagai bentuk penghormatan terhadap prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan Pemilihan. KPU perlu memandang rekomendasi bukan sekadar beban administratif, tetapi sebagai alat koreksi demokratis yang bertujuan memperbaiki tata cara dan mekanisme pelaksanaan Pemilihan agar lebih akuntabel, transparan, dan berkeadilan.
3. Bawaslu perlu meningkatkan kualitas kajian dan akurasi substansi dalam rekomendasi yang dikeluarkan, agar hasil rekomendasi dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, administratif, dan moral. Selain itu, Bawaslu juga disarankan untuk memperkuat koordinasi dan komunikasi kelembagaan dengan KPU di setiap tingkatan guna mendorong pelaksanaan rekomendasi secara efektif dan menghindari terjadinya konflik kelembagaan yang berulang

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku - Buku

- M.B Zubakhrum, *Pemilihan Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Kemang, 2016
- Muhammad Asraf, *Mendesain Managemen Pemilihan*, Surabaya, Pustaka Eureke, 2006
- Heru Widodo, *Hukum Acara Sengketa Pemilukada “Dinamika di Mahkamah Konstitusi”*, Jakarta, Konstitusi Press, 2018
- Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, Jakarta, Konstitusi Perss, 2012
- Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta, Raja Grafindo, 2011
- Sarah Birch, *Electoral Malpractice*, UK, Oxford University Press, 2011
- Andi Hamzah, *Asas – Asas Hukum Pidana Di Indonesia & Perkembangannya*, Jakarta, Sofmedia, 2012
- Ratna Dewi Pettalolo, Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*, Jakarta, Badan Pengawas Pemilihan Umum
- Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta, Mirra Buana Media, 2021
- Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2006
- Kamus Besar Bahasa Indonesia disusun oleh W.J.S. Poerwadarminta, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa, Depdikbud, PN Balai Pustaka Jakarta, 1984

Sujatmo, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2000

Bagir Manan, *Menyongsing Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII, 2001

Perhatikan Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004

Paulus Effendi Lotullung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993

Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, leksbang Pressindo, 2005

Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996

Benyamin Molan, “Amartya Sen: Keadilan Multikulturalistik”, Molansio Wordpress.Com, 2011

Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Alih Bahasa: Nurhadi, Nuansa Cendikia, Bandung, 1979

Junaidi, *Sengketa Administrasi Pemilu*, Kode Inisiatif, Jakarta, 2011

Dr. Drs. M. Zubakhrum B. Tjenreng, M.Si, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, Depok, Papas Sinar Sinanti, 2020

Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016

Muhammad Darudin, *Islam Demokrasi dalam kehidupan Bernegara, Dekonstruksi, dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Profesif Universitas Diponegoro, Semarang, 2013

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011

Sadil Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis “Prinsip – Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia”*, Depok, Rajawali Pers, 2019

Dr. Aermadepa, S.H., M.H., C.Med DKK, *Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Indonesia Tahun 2024*, Jambi, PT Sonpedia Publishing Indonesia, 2024

Sunaryati Hartono et.al, *Panduan Investigasi Untuk Indonesia*, The Asia Foundation Indonesia, Jakarta, 2003

Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005

Donni Edwin, *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Jakarta, Partnership dan Pusat Kajian Ilmu Politik, 2004

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008

Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004

## **B. Jurnal – Jurnal Ilmiah**

Bungasan Hutapea, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Jurnal Recht Vinding, Vol 4 No. 1, April 2015, ISSN 2089 – 9009, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional

Muhammad Abdi Sabri Budahu dkk, *Pemenuhan Hak Dipilih Dan Hak Memilih Sebagai Hak Konstitusional: Studi Komparatif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tumou Tou Law Review, No 1, 2022

Sunaryo, “*Amartya Sen Tentang Teori Keadilan John Rawls: Kritik Pendekatan Komparatif Atas Pendekatan Institusionalisme*,” Jurnal Etika Sosial 23, no. 01 (2018): 11–37

Yulianus Evantus Hamat DKK, *Keadilan Menurut Amartya Sen Dan Kontribusinya Bagi Penanganan Ketidakadilan Sosial Dalam Masyarakat Multikultural Di Indonesia*, Jurnal Yaqzhan, Vol. 10 No. 02, Desember 2024

Bungasan Hutapea, *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, 2015

Aminuddin Kasim, Supriyadi, and Andi Intan Purnamasari, *Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Pilkada*, Mimbar Hukum, 33.2 (2021), 494–520

Janpatar Simamora, *Eksistensi Pilkada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 1, 2011

Kelik Pramudya, *Mewujudkan Sistem Penyelesaian Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Berkeadilan*, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 4, Nomor 1, 2015

Yulianus Evantus Hamat and others, *Keadilan Menurut Amartya Sen Dan Kontribusinya Bagi Penanganan Ketidakadilan Sosial Dalam Masyarakat Multikultural Di Indonesia.*, JURNAL YAQZHAN: Analisis Filsafat, Agama Dan Kemanusiaan, 10.2 (2024), 356

Haidar, Mappamiring, Samsir Rahim, *Peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Dalam Penanganan Pelanggaran, Pilkada Tahun 2020 Di Kota Makassar*, Journal Unismuh, Volume 3, Nomor 4, 2022

Supriyadi dan Widyatmi Anandy, *Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi*, Jurnal Adhyasta Pemilu Vol 3 Nomor 2, 2020

Adam Setiawan, *Pelaksanaan Fungsi Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia Kepada Kepala Daerah*, Volume 6 Nomor 2

Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan*, Khazanah Hukum, Vol. 2

Aminuddin Kasim Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Sulbadana and Awaliyah Nursiah M Yunus, *Pembuatan Legal Opinion Dalam Penanganan Bawaslu*, Jurnal Penyuluhan DanPemberdayaan Masyarakat, 02.03 (2024), 9–17

Abdul Waid, *Meneguhkan Bawaslu Sebagai “Lembaga Peradilan” Dalam Bingkai Pengawasan Pemilu*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol. 1 No. 1 2018

Robby Salim Syah, *Analisis Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Sebagai Lembaga Pengawas Pemilihan Umum*, Al Dalil Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Hukum, Vol. 2, No. 3, 2024

### **C. Peraturan Perundang – Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembara Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079)

Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh 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, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512)

Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah 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 Menjadi Undang – Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6863)

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1112)

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 647)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXIII/2025

#### **D. Media Online**

<https://dkpp.go.id/tidak-jalankan-rekomendasi-bawaslu-ri-dkpp-periksa-16-penyelenggara-pemilu-pusat-dan-daerah/> diakses pada tanggal 30 Maret 2024

<https://kumparan.com/pengertian-dan-istilah/arti-rekomendasi-mengenal-surat-rekomendasi-dan-contohnya-20jSvdQGbIi/1> diakses pada tanggal 26 Juni 2025

PPID Bawaslu RI, Rekap Pelanggaran Pemilihan 2024